

University of Groningen

Burgerschapsvorming in tijden van communair neoliberalisme

van der Ploeg, Piet

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van der Ploeg, P. (2019). *Burgerschapsvorming in tijden van communair neoliberalisme*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Burgerschapsvorming in tijden van communair neoliberalisme

Analyse van 20 jaar burgerschapsvormingsbeleid

Piet van der Ploeg

NRO-Werkplaats

Democratisering van Kritisch Denken, 2020

Ter inleiding

Scholen moeten werken aan burgerschap. Dat gebeurt niet overal even voortvarend en doelgericht. Scholen hebben moeite met burgerschapsvorming. Politici, beleidsmakers en deskundigen zeggen dat dit komt doordat de regelgeving niet duidelijk en precies genoeg is of doordat er geen adequate instrumenten zijn om burgerschapscompetenties te meten of doordat leraren niet voldoende kundig zijn of doordat er te weinig werkbare en werkzame voorbeelden zijn. Maar volgens mij is er iets anders aan de hand. Dat scholen moeite hebben met burgerschapsvorming en er niet doelgericht aan werken, is een vertekend beeld; vertekend door een bepaalde opvatting van burgerschap.

In de negentiende en twintigste eeuw gold het als vanzelfsprekend dat onderwijs burgerschapsvormend was. Schools onderwijs was gericht en ingericht op algemene vorming, kwalificatie, selectie en allocatie, socialisatie en emancipatie. Scholen deden dat goed of minder goed, maar niemand betwistte dat elke school haar best deed. Begin eenentwintigste eeuw is het opeens anders en wordt burgerschapsvorming een probleem. Dat komt niet doordat scholen andere dingen zijn gaan doen. Integendeel: verreweg de meeste scholen doen vooral meer van hetzelfde. Wat er begin eenentwintigste eeuw verandert, is dat burgerschap voor beleidsmakers een specifieke betekenis krijgt en burgerschapsvorming als specifieke “opdracht” gedefinieerd wordt.

Analyse van de beleidsgeschiedenis laat zien dat de burgerschapsvormingsopdracht voortvloeit uit algemeen burgerschapsbeleid. En dat dit burgerschapsbeleid is ingegeven door neomoralisme en neoliberalisme. Burgerschapsvorming is een speerpunt in het streven van zeven achtereenvolgende kabinetten om op verschillende beleidsterreinen meerdere maatschappelijke problemen het hoofd te bieden door

herverdeling van verantwoordelijkheden (participatie: personalisering, privatisering, particularisering) en bevordering van saamhorigheid (integratie: cohesie, gemeenschap). Burgerschapsvorming is voorwaarde voor het welslagen van neomoralistisch en neoliberaal beleid op terreinen als welzijn, jeugdzorg, veiligheid, criminaliteit, openbaar bestuur, werkgelegenheid en gezondheidszorg. Het beleid op deze terreinen kapitaliseert op participatie (zelf doen en samen doen) en integratie (normen en waarden delen). Zowel participatie als integratie gaat gemakkelijker als burgers eraan gewend zijn, erop voorbereid zijn en erin geoefend zijn. Vandaar het belang van burgerschapsvorming.

Dankzij de achterliggende beleidsmotieven wordt burgerschap op een eenzijdige manier gedefinieerd en wordt burgerschapsvorming veelal eenkennig en instrumenteel ingekleed. Dat er uiteenlopende, strijdige opvattingen over burgerschap zijn, blijft in de schaduw en de nadruk ligt op het aanleren van gedrag, leefstijl, houdingen, deugden, gezindheden enzovoort. Door eenkennigheid wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat onderwijs vanwege de bijdrage aan algemene vorming, kwalificatie, selectie en allocatie, socialisatie en emancipatie überhaupt burgerschapsvormend is. Door instrumentaliteit wordt geen recht gedaan aan een van de basale bedoelingen van onderwijs: het ontwikkelen van kritisch oordeelsvermogen, zelfdenkzaamheid en mondigheid.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 gaat over de achtergrond van de wet- en regelgeving en het beleid aangaande burgerschapsvorming. Analyse van de historische ontwikkeling laat zien dat het integraal deel uitmaakt van algemeen burgerschapsbeleid dat op zijn beurt de heersende beleidstechnologie en bestuursrationaliteit weerspiegelt. Het burgerschapsvormingsbeleid is

gebaseerd op een specifieke burgerschapsopvatting. Deze laat zich karakteriseren als communair neoliberaal. Kritiek op het communair neoliberalisme biedt aanknopingspunten voor kritische beoordeling van burgerschapsvorming.

Hoofdstuk 2 behandelt de vraag wat het betekent voor burgerschapsvorming dat het communair neoliberalisme als dominante burgerschapsopvatting omstreden is, zoals elke burgerschapsopvatting omstreden is. Hier wordt onder meer ingegaan op de invloedrijke consensusdoelentheorie. Deze theorie blijkt nauw verwant te zijn aan de heersende bestuursrationaliteit zelf. Nagegaan wordt vervolgens of er een alternatief is, of er überhaupt consensusdoelen zijn. Eerst wordt de praktijk van burgerschapsvorming verkend, vervolgens de theorie aangaande burgerschap. De conclusie is dat er alleen schijnconsensus te vinden is. Aansluitend hieraan wordt betoogd dat omstreden-zijn zowel een wezenskenmerk als een kernwaarde is van burgerschap. Hierom dient burgerschapsvorming ertoe bij te dragen dat leerlingen leren zelf te bepalen hoe zij burgerschap begrijpen en gestalte geven. Dit pedagogische principe biedt, net als de kritiek op het communair neoliberalisme, aanknopingspunten voor kritische beoordeling van burgerschapsvorming.

Hoofdstuk 3 formuleert op basis van de analyses in hoofdstukken 1 en 2 een beoordelingskader voor burgerschapsvorming en probeert het kader uit aan de hand van drie burgerschapsvormingsthema's: antidiscriminatie, privacy en duurzaamheid.

Voetnoten

Gebruikte literatuur wordt vermeld in de voetnoten; de eerste keer voluit, tweede keer of volgende keren alleen auteur(s) en jaartal.

Hoofdstuk 1 Burgerschapsbeleid

1.1 Burgerschapsvorming volgens wetgeving en beleid

Voor het primair en voortgezet onderwijs legt de wettelijke verplichting aangaande burgerschap de nadruk op participatie en integratie. Burgerschapsvorming moet “actief burgerschap en sociale integratie” bevorderen.¹ De formulering in de wet van 2006 is tamelijk open. Het lijkt alle kanten op te kunnen. In het toezichtkader van de Onderwijsinspectie uit hetzelfde jaar krijgen participatie en integratie enig reliëf en gezicht. Het gaat om “sociale competenties”: sociale participatie, “deelnemen aan de samenleving”. En om gedeelde waarden: identificeren met “basiswaarden”. De toespitsing wordt bevestigd in een Kamerbrief van het kabinet in 2013, “Burgerschap in het onderwijs”, en in alle relevante documenten van aan de overheid gelieerde instanties, met name de adviezen en de materialen van de SLO (Stichting Leerplan Ontwikkeling) en de kennisbasis, de competentiebasis en de periodieke peilingen van het CITO. De koers is eenduidig: deelname en verbinding zijn cruciaal.²

Qua burgerschapsopvatting oriënteert wettelijk voorgeschreven en door beleid bevorderde burgerschapsvorming voor PO en VO zich naar een kruising van

- sociaal begrepen maatschappelijke participatie (vooral meeleven, meehelpen en meedoen);
- geëngageerde en harmonie-georiënteerde politieke participatie (tégen vrijblijvendheid en tegen conflict) en

¹ *Wet op het Primair Onderwijs*, artikel 8.3b; *Wet op het Voortgezet Onderwijs*, artikel 17b.

² Piet van der Ploeg (2015). “Burgerschapsvorming anders: een pleidooi voor zakelijk onderwijs”, *Pedagogiek*, 35 (3), 285-298.

- morele identiteit, gemeenschappelijke normen en waarden (*niet* identiteit op basis van gedeelde nood of identiteit als etnische of godsdienstige saamhorigheid).

Voor het middelbaar beroepsonderwijs legt de wettelijke verplichting aangaande burgerschap de nadruk op bewuste leefstijl en maatschappelijke efficiëntie. In het kader van Burgerschap moeten studenten leren zorg te dragen voor hun eigen gezondheid en fitheid en leren efficiënt te functioneren in sociale, economische en politieke processen. De wettelijke regelgeving is tamelijk specifiek over de beoogde kennis en vaardigheden en vooral ook over houdingen en gedrag. Kritisch denken dat als vaardigheid is toegevoegd in 2016 is dienstbaar aan deze doelen. Het is kritisch denken ten behoeve van bewuste leefstijl en maatschappelijke efficiëntie.³ Beleid en praktijk trachten handen en voeten te geven aan dit alles.⁴

Qua burgerschapsopvatting oriënteert wettelijk voorgeschreven en door beleid bevorderde burgerschapsvorming voor het MBO zich naar een combinatie van

- maatschappelijke participatie (meedoen, bijdragen, deel uitmaken);
- politieke participatie (betrokkenheid bij besluitvorming);
- morele en culturele identiteit (gemeenschappelijke normen, waarden, regels en omgangsvormen);
- zelfverantwoordelijkheid voor leefstijl (budget, gezondheid, duurzaamheid).

³ Blijkens de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, met name Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen artikel 17a, derde lid (incl. Bijlage).

⁴ Piet van der Ploeg (2017). “*NU Burgerschap*”: *braaf burgerschap*; online beschikbaar: <https://www.linkedin.com/pulse/nu-burgerschap-braaf-piet-van-der-ploeg/>; Laurence Guérin, Edwin Beskers, Klaas Bosma, Lianne van de Maat en Joris Poffers (2019). *Burgerschap als uitdaging*. Hengelo: ROC van Twente.

Op het eerste gezicht lijkt de burgerschapsopvatting waarnaar wetgeving en overheidsbeleid aangaande burgerschapsvorming zich richten, een containerbegrip. Ze bestaat uit aspecten van uiteenlopende, strijdige politieke visies. Het oogt als bricolage: een samenvoeging van republikeins burgerschap (politiek actief), communair burgerschap (eensgezind, saamhorig) en liberaal burgerschap (zelfverantwoordelijk). Een herkenbare en eenduidige typering is niet een twee drie voorhanden; althans, zolang we puzzelen binnen de traditionele kaders van sociale en politieke vorming en sociale en politieke filosofie.⁵ Een alternatief dient zich aan bij verkenning van de ontwikkeling van het burgerschapsvormingsbeleid en bij vergelijking met gelijktijdige ontwikkelingen op andere beleidsterreinen.

1.2 “Pedagogische Opdracht”

Wettelijk voorgeschreven burgerschapsvorming komt voort uit twee beleidsontwikkelingen. De eerste begon in 1992 met de “Pedagogische Opdracht van het Onderwijs” van PvdA-onderwijsminister Ritzen (CDA/PvdA kabinet Lubbers III).⁶ Hij riep het onderwijs op om de overdracht van normen en waarden serieus te nemen. Op school zouden leerlingen moeten leren “wat een democratische samenleving eigenlijk is, en wat dat vraagt van mensen die daarin mogen leven en werken”.⁷ Als specifieke voorbeelden van zulke normen en waarden noemde Ritzen later: “respect, rechtvaardigheid, eerlijkheid, verantwoordelijkheidsbesef, gemeenschapszin, solidariteit en tolerantie”.⁸ In ander verband vulde hij

⁵ Piet van der Ploeg en Laurence Guérin (2016). “Questioning Participation and Solidarity as Goals of Citizenship Education”. *Critical Review*, 28 (2), 248-264.

⁶ “Ritzen: nadruk op opvoedende taak scholen.” *NRC*, 17 juni 1992.

⁷ J.M.M. Ritzen, “School moet uitleggen wat democratie inhoudt.” *Trouw*, 17 maart 1993.

⁸ Geciteerd in Paul de Beer en Paul den Hoedt (2004). *Wat jij niet wil dat u Geschiedt ... Verkorte weergave van het WRR-rapport ‘Waarden, normen en de last van gedrag’*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

aan met: “geweten volgen, prioriteiten kunnen stellen ... geduld, zelfdiscipline, emancipatie, antidiscriminatie”.⁹

Het appel aan de scholen was ingegeven door zorgen over onder meer individualisering, segregatie, toenemende zelfzucht en onverschilligheid, normvervaging en immigratie.¹⁰ De zorgen werden breed gedeeld, zeker ook door het CDA. Partijleider Heerma, bijvoorbeeld, toonde zich bijzonder positief over “de pedagogische opdracht”, hoewel hij erop hamerde dat vooral het gezin verantwoordelijk is voor waardenoverdracht. De overheid moet volgens Heerma:

“waarden ... bevorderen die samenleven en samenwerken mogelijk maken, waarden die mensen inscherpen dat zij op elkaar zijn aangewezen en zonder elkaar niet kunnen leven, dat ze verantwoordelijk zijn voor elkaar. Dat ... begint in de waardenoverdracht in de familie, in het gezin ... de bakermat voor goed burgerschap”.¹¹

Om de zaak kracht bij te zetten stelde de regering in 1994 het Platform Pedagogische Opdracht in, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende onderwijsorganisaties.¹² Hoewel de instellingsbeschikking voor tien jaar gold, werd het Platform een jaar later al opgeheven. Het werkveld was voldoende geïnformeerd en andere gremia konden de functie overnemen, met name de Procesmanagements voor Primair en

⁹ Geciteerd in Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁰ Ali de Regt (2010). “Burgerschapsvorming op de basisschool. Over de veranderingen in de morele opvoeding van kinderen.” *Sociologie*, 6 (4), 27-51.

¹¹ Bij de Algemene Beschouwingen in 1995. Geciteerd in Menno Hurenkamp (2017). *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Van Gennep, 73 e.v.

¹² *Instellingsbeschikking Platform Pedagogische Opdracht*: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006323/1994-01-15>

Voortgezet Onderwijs.¹³ “De pedagogische opdracht” bleef mede dankzij deze instanties niet zonder effect, getuige de aandacht voor normen en waarden in de nieuwe kerndoelen in 1998.¹⁴ In 2001 vroeg de Tweede Kamer om verdergaand beleid:

“De Kamer (...) van mening, dat de school een onmisbare rol vervult in het opvoeden van leerlingen tot burgerschap, de overdracht van normen en waarden en het versterken van sociale cohesie (...) verzoekt de regering te onderzoeken hoe de pedagogische opdracht van scholen in deze zin kan worden gestimuleerd”.¹⁵

Het kabinet beloofde na te gaan hoe scholen geactiveerd konden worden om hier meer werk van te maken. Een echt beleidsmatig vervolg kwam drie jaar later met de voorbereiding van de wetswijziging over burgerschapsvorming.

1.3 “Andere Overheid”

De tweede beleidsontwikkeling waaruit wettelijk voorgeschreven burgerschapsvorming voortkomt, is de “Andere Overheid”, zoals het kabinet Balkenende II (CDA/VVD/D’66) het noemde in een kabinetsvisie van 2003. Op de meeste beleidsterreinen trad de overheid sinds de jaren tachtig steeds verder terug. Tegelijkertijd werd logischerwijs meer en meer overgelaten aan particulier initiatief en meer en meer verwacht van burgers afzonderlijk en samen. Het kabinet verwoordde het aldus:

¹³ “Pedagogie terug bij vulpen die zoek is”. *Trouw*, 26 september 1995.

¹⁴ Vgl. Piet van der Ploeg, Jan Dirk Imelman, Wilna Meijer en Henk Wagenaar (1999). *De overheid als bovenmeester*. Baarn: Intro.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28000-VIII-59>

“De rol van de overheid aan de ene kant en die van de burgers en hun organisaties, de civil society, aan de andere kant, moeten opnieuw worden vastgesteld. Dit vraagt niet alleen om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om een eigentijds concept van burgerschap. Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven”.¹⁶

“Eigentijds burgerschap” was een speerpunt van het tweede kabinet Balkenende. Aanvankelijk leek het vooral te gaan om zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De nadruk lag op actief of participatief burgerschap: zelfbestuur, verantwoorde leefstijl, betaald werk, vrijwilligerswerk, mantelzorg, nabuurschap, eigen zorg kiezen en organiseren, wijkveiligheid, buurtbeheer en doe-democratie.¹⁷ Het knoopte aan bij de ontmanteling van de verzorgingsstaat; in eerdere stadia door het CDA gerechtvaardigd in termen van “de zorgzame samenleving” (halverwege de jaren tachtig) en door de PvdA in termen van “de participatiesamenleving” (begin van de jaren negentig).

Uit de participatieve dimensie vloeide de integratieve dimensie spontaan voort. Samen werken, om elkaar denken en voor elkaar zorgen

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Kabinetsvisie Andere Overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

¹⁷ Vgl. Ted van de Wijdeven, Laurens de Graaf en Frank Hendriks (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur; Evelien Tonkens (2006). *De bal bij de burger: Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Menno Hurenkamp (2017). *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Van Gennep; Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Burgermacht op eigen kracht: Een brede verkenning van ontwikkelingen in buurtparticipatie*. Den Haag: SCP.

gaat gemakkelijker waar sprake is van saamhorigheid en identiteit. Goede burgers zijn met elkaar verbonden en delen normen en waarden. Competent burgerschap gedijt in gemeenschap.¹⁸ Deze logica linkte de focus op participatief burgerschap met de zorg om eenheid. Vanaf het begin van de jaren negentig was er ongerustheid over sociale, morele en culturele desintegratie en verscheidenheid. Door het groeiende onbehagen over alsmaar afnemende eensgezindheid en cohesie was de tijd rijp voor herwaardering van nationale identiteit. Halverwege de jaren negentig was het nog wennen: een pleidooi ervoor van Scheffer in de NRC zorgde voor brede en stevige discussie.¹⁹ Amper tien jaar later was het expliciet kabinetsbeleid. In 2003 legde VVD-minister Verdonk in omstandig uit hoe het “Integratiebeleid Nieuwe Stijl” eruitzag:

“Met het cultiveren van eigen culturele identiteiten valt geen afstand te overwinnen. De eenheid van onze samenleving moet juist worden gevonden in wat de deelnemers met elkaar gemeen hebben, wat zij met elkaar delen. Dat is, naar de mening van het kabinet, dat ze burgers zijn van één samenleving. Gedeeld burgerschap ... is het doel van het integratiebeleid. Gedeeld burgerschap houdt in dat ... men zich houdt aan basale Nederlandse normen. ... Het gaat om basale zaken als je best doen om in het eigen levensonderhoud te voorzien tot je houden aan geldende wetten en regels. Daar tussenin bevinden zich normen als de zorg voor de eigen omgeving, het respecteren van de lichamelijke

¹⁸ Hurenkamp 2017.

¹⁹ Paul Scheffer, “Nederland als een open deur”. *NRC*, 8 januari 1995. Het artikel zorgde voor maandenlang publiek discussie, onder meer in kranten en opinieweekbladen. Vgl. Koen Koch en Paul Scheffer (ed.). (1996). *Het nut van Nederland. Opstellen over soevereiniteit en identiteit*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

integriteit van anderen, ook in een huwelijk, de aanvaarding van het recht van eenieder om zijn eigen mening te uiten, het accepteren van de seksuele voorkeuren van anderen, de gelijkheid van vrouwen en mannen. Burgerschap houdt ook in dat er de bereidheid is een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving: burgerschap is meedoen.”²⁰

Gedeeld burgerschap was niet alleen een zaak van samen leven en normen delen. Het kabinet hechtte ook aan herstel van identiteit in ander opzicht. De regering ging zich inzetten voor herwaardering van nationale herdenkingen, cultureel erfgoed en een canon van de vaderlandse geschiedenis.²¹

1.4 Wetswijziging

In 2004 blies onderwijsminister Van der Hoeven (CDA/VVD/D’66-kabinet Balkenende II) “de pedagogische opdracht” nieuw leven in.²² Nu heette het “de maatschappelijke opdracht”.

“De school is onderdeel van onze samenleving. ... Het is van belang dat jongeren waarden en normen meekrijgen, sociale competenties verwerven, begrip krijgen voor de Nederlandse samenleving en voorbereid worden op een actief burgerschap. ... Elke school is ... gehouden aan haar opdracht leerlingen de kernwaarden van onze

²⁰ Ministerie voor Vreemdelingenzaken (2003). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden*. Tweede Kamer 2003-2004, dossiernummer 29203.

²¹ Hurenkamp 2017.

²² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Primair Onderwijs: Ruimte voor de school*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers Voortgezet Onderwijs: De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

samenleving bij te brengen, en kennis van en begrip voor de verschillende stromingen daarbinnen. Ook zal elke school een bijdrage moeten leveren aan de integratie van alle leerlingen in de Nederlandse samenleving.”²³

Het sloot weliswaar aan bij adviezen van de Onderwijsraad uit 2002 en 2003, maar leraren en andere betrokkenen in de schoolpraktijk waren niet onverdeeld enthousiast en hadden serieuze bedenkingen. De kritiek gold met name de afwenteling van maatschappelijke problemen op het onderwijs en de overbelasting van het onderwijs.²⁴ Desondanks werd “de maatschappelijke opdracht” een jaar later wettelijk vastgelegd. Beide dimensies van de overheidsvisie op eigentijds burgerschap kregen een prominente plek: participatie en integratie.²⁵ De rechtvaardiging was consequent. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel verwoordt het aldus:

“Het versterken van de sociale binding in onze samenleving kan alleen, als dit breed wordt gedragen of anders gezegd als velen meedoen. Niet voor niets staat meedoen centraal in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet. Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. En die verantwoordelijkheid gaat verder dan de eigen belangen. ... Het gaat erom dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen. ...

²³ Id. 19, 20.

²⁴ Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad; Monique Turkenburg (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁵ *Wet op het Primair Onderwijs*, artikel 8.3b; *Wet op het Voortgezet Onderwijs*, artikel 17b.

Gedeeld burgerschap geldt als het meest algemene doel dat de regering met zijn (sic) integratiebeleid wil bereiken. Maar burgerschap moet worden geleerd. Door de ontwikkeling tot burgerschap een plaats te geven in het onderwijs kan worden bereikt dat ... leerlingen een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief krijgen op de bijdrage die zij als burgers aan de samenleving kunnen leveren. ... in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.”²⁶

Nadat burgerschapsvorming wettelijk verplicht was geworden in 2006 kreeg burgerschap nog meer gewicht in het beleid van de overheid, getuige de kabinetsvisie in 2009, “Handvest Verantwoord Burgerschap” (Balkenende IV, CDA/PvdA/CU), en de kabinetsvisie in 2011, “Integratie, binding en burgerschap” (Rutte I, VVD/CDA).²⁷ De burgerschapsopvatting bleef ongewijzigd.

1.5 Dominante beleidstechnologie en beleidsrationaliteit

Volgens sociologen, bestuurskundigen, politicologen en andere beleidsonderzoekers is burgerschap vanaf 2000 centraal instrument geworden in beleid op meerdere domeinen, met name veiligheid, gezondheid, welzijn, zorg, duurzaamheid, arbeid, integratie, inburgering en jeugd en gezin. Er bestaat ondertussen een kleine boekenkast aan

²⁶ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 29 959, *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie*, Nr. 3, Memorie van toelichting: https://www.njb.nl/Uploads/2013/10/tk0405_29959_10.pdf

²⁷ Kamerbrief *Handvest verantwoord burgerschap* (26 mei 2009): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29614-12.html>. Kamerbrief *Integratie, binding en burgerschap* (16 juni 2011): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32824-1.html>.

literatuur hierover --of in elk geval een flinke boekenplank.²⁸ Burgerschap geldt als kern van de heersende “beleidstechnologie” en

²⁸ Internationaal een kast, Nederlands een plank. Voorbeelden van Nederlandse bronnen (althans, Nederlandse auteurs over voornamelijk Nederland): Ringo Ossewaarde (2006). *Eigen Verantwoordelijkheid: Bevrijding of Beheersing*, RMO Series. Den Haag: SWP; Ted van de Wijdeven, Laurens de Graaf en Frank Hendriks (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur; Rik Peeters en Gerard Drosterij (2011). “Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat”. *Beleid en Maatschappij*, 38 (2): 179-199; Gerard Drosterij en Rik Peeters (2011). “De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid”. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4): 456-472; Evelien Tonkens (2006). *De bal bij de burger: Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Menno Hurenkamp (2017). *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Van Gennep; Hans Boutelier (2005). *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers; Willem Schinkel en Friso van Houdt (2010a). “Besturen door Vrijheid”. *Bestuurskunde*, 2: 12-21; Willem Schinkel en Friso van Houdt (2010b). “The Double Helix of Cultural Assimilationism and Neo-liberalism: Citizenship in Contemporary Governmentality”. *The British Journal of Sociology*, 61(4): 696–715; Friso van Houdt en Willem Schinkel (2014). “Crime, citizenship and community: neoliberal communitarian images of governmentality”. *The Sociological Review*, 62(1): 47-67; Friso van Houdt en Willem Schinkel (2013a). “A Genealogy of Neoliberal Communitarianism”. *Theoretical Criminology*, 17(4): 493-516; Friso van Houdt en Willem Schinkel (2013b). “Het nieuwe contractualisme: Bestuursrationaliteiten op het gebied van criminaliteit aan het begin van de 21ste eeuw”. *Sociologie*, 2: 129-150; Friso van Houdt en Willem Schinkel (2009). “Aspecten van Burgerschap: een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland”. *Beleid en Maatschappij* (1): 50-58; Friso van Houdt (2014). *Governing citizens. The government of citizenship, crime and migration in the Netherlands*. Dissertatie. Erasmus Universiteit Rotterdam; Willem Schinkel (2008). “The moralisation of citizenship in Dutch integration discourse”. *Amsterdam Law Forum*, 1(1): 15-26; Albert Jan Kruiter (2010). *Mild Despotisme in Nederland: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Dissertatie. Tilburg University; J. Uitermark en K. van Beek (2010). Gesmoorde participatie. Over de schaduwkanten van ‘meedoen’ als staatsproject, 227-240. In: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep; Roland Pierik (2012). “Burgerschap en inburgering”. *Recht der Werkelijkheid*, 33 (1): 20-41; Semin Suvarierol en Katherine Margaret Kirk (2015). “Dutch civic integration courses as neoliberal citizenship rituals. *Citizenship Studies* 19 (3-4): 248-266; Bas van Stokkom, Marcel Becker en Teun Eikenaar (2012). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR; Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP; Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2014). *Burgermacht op eigen kracht?* Den Haag: SCP; Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2016). *De dorpse doe-democratie*. Den Haag: SCP.

“bestuursrationaliteit”, heet het.²⁹ Onderzoekers baseren dit op studies met betrekking tot onder andere veiligheid, zorg, inburgering en openbaar bestuur. Een korte toelichting per beleidsterrein:

Veiligheid

De overheid tracht de zorg voor veiligheid en de preventie van criminaliteit te delen. Bijvoorbeeld door van mensen op straat, in het verkeer, thuis en (soms) in hun beroep te verwachten dat ze oplettend zijn en onraad, misstanden en geweld melden; door bewoners, buurtvaders of problematische jongeren toezicht te laten houden in de wijk; door buurtbemiddeling en burgernet te organiseren en buurtpreventie, buurtalert en buurtsignaal te stimuleren; door “Communities that Care”, projecten waarin scholen, instellingen, bedrijven en bewoners in risicobuurtten gemobiliseerd worden om actief samen te werken aan het voorkomen van asociaal of norm-overtredend gedrag; door veiligheidsconvenanten tussen enerzijds politie, justitie en brandweer en anderzijds welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, buurthuizen, scholen, gezondheidsinstellingen, winkeliers en bewoners.³⁰ Overheden (met name gemeenten) zijn tegenwoordig volgens het Sociaal Cultureel Planbureau: “regisseurs van lokale veiligheidsnetwerken”.³¹

²⁹ Respectievelijk: Ossewaarde 2006 en Schinkel en Van Houdt 2010a.

³⁰ Schinkel en Van Houdt 2010a, 16, 19; Van Houdt 2014; Boutelier 2005, 16, 17; SCP 2012; Ossewaarde 2006, 51.

³¹ SCP 2012, 189.

Zorg

Het ziekenfonds waarin weinig te kiezen was, heeft plaats gemaakt voor ziektekostenverzekering waarbij iedereen zelf uit een divers aanbod zijn pakket en voorwaarden kiest, dus zelf risico's, voorzieningen en kosten afweegt. Ingrijpender nog zijn de veranderingen in de financiering van de langdurige zorg. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond de Persoonsgebonden Budget regeling en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Patiënten en cliënten of hun verwanten mogen steeds meer zelf kiezen en bepalen, maar ze moeten ook steeds meer zelf doen, ondernemen en organiseren. Bovendien moeten ze meer en meer hun omgeving inschakelen voor mantelzorg, een eigen netwerk aanboren of opbouwen en onderhouden. De wijzigingen worden steeds gerechtvaardigd in termen van eigen verantwoordelijkheid. Het Ministerie van VWS bijvoorbeeld in 2011: "Het is belangrijk dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor het organiseren van hun situatie. Mensen kunnen meestal uitstekend zelf beslissen welke ondersteuning en zorg ze nodig hebben en waar ze die krijgen. Ook kunnen mensen die zorg nodig hebben vaak goed ondersteund worden door de eigen directe omgeving".³²

Inburgering

Tot ongeveer 1990 deed de rijksoverheid haar best voor de sociaaleconomische integratie van immigranten. Daarna ging het anders. Schinkel en Van Houdt karakteriseren de ontwikkeling als volgt: "Integratie werd burgerschap en individuele migranten werden allochtonen ... die zelf verantwoordelijk werden gemaakt

³² SCP 2012; Kruiter 2010. Geticeerd in SCP 2012, 147.

voor hun integratie Het uitgangspunt werd 'zelfredzaamheid'. ... Vanaf 2000 werden de eisen aan allochtonen steeds verder opgeschroefd en werd de plicht tot identificatie steeds 'dikker'. ... (A)llochtonen moesten nu zowel economisch integreren als cultureel integreren en kennisnemen van de Nederlandse waarden en zich met Nederland identificeren.”³³ Een en ander is duidelijk herkenbaar in de verandering van de wetgeving aangaande inburgering: het verschil tussen de Wet Inburgering Minderheden uit 1998 en de Wet Inburgering uit 2007. In 1998 wordt van nieuwkomers verwacht dat ze zelfredzaam zijn en dat ze “oordeelkundige en mondige burgers” zijn.³⁴ De eerste drempel, maar nog de enige, is participatief. In 2007 ligt de nadruk op morele identificatie: “het delen van vigerende normen en basiswaarden (is) onontbeerlijk. (...) Burgerschap houdt in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen”.³⁵ Analyses van het inburgeringsbeleid komen steeds tot dezelfde conclusie: het verschuift van ondersteunend naar liberaal en van daar naar liberaal plus communair.³⁶

³³ Schinkel en Van Houdt 2010a, 17, 18.

³⁴ Geciteerd in Pierik 2012.

³⁵ Geciteerd in Pierik 2012.

³⁶ Bijv. Schinkel 2008; SCP 2012; Baukje Prins (2012). Bewijs van goed Nederlanderschap. *Recht der werkelijkheid* 33 (1); Tamar de Waal (2017). *Conditional belonging. A legal-philosophical inquiry into the integration requirements for immigrants in Europe*. Diss. University of Amsterdam. Betty de Hart and Ricky van Oers (2006). European Trends in Nationality Law, in: R. Bauböck e.a. (eds.). *Acquisition And Loss Of Nationality: Policies And Trends In 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Doe-democratie

Het “burgerbetrokkenheidsbeleid” (met het oog op openbaar bestuur) wordt ingegeven door de wens van de overheid om “burgers meer te betrekken bij het actief vormgeven van de samenleving”. Want “(a)ctief betrokken burgers zijn wezenlijk voor een levendige democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en geven het beleid draagvlak”.³⁷ Het ideaal wordt onder verschillende noemers nagestreefd. Tamelijk prozaïsch heet het burgerparticipatie, maar het heet ook wel “burgermacht op eigen kracht” of “doe-democratie”. Het is de bovenste helft van de “participatieladder”. Lagere treden van participatie zijn betrekkelijk passief: burgers worden geïnformeerd en geraadpleegd. Hogere treden zijn actiever: “coproduceren”, “meebeslissen” en “zelfbeheer”.³⁸ Burgers werken samen met beleidsmakers, hebben medezeggenschap, nemen zelf initiatieven en/of krijgen zelf de leiding.

Op deze beleidsterreinen (veiligheid, zorg, inburgering en openbaar bestuur) beantwoordt de participatiedimensie van burgerschap aan drie soorten beleidsdoelen: ten eerste ontmanteling van de verzorgingsstaat en bezuiniging of kostenbesparing, ten tweede decentralisatie en deregulering en ten derde emancipatie en vergroten van betrokkenheid.³⁹ De

³⁷ WRR 2012, 5.

³⁸ WRR 2012, SCP 2014, SCP 2016; Participatieladder: Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Decentraal Bestuur.nl, 42.

³⁹ Dit is continu de rechtvaardiging ervan geweest. In 2013 drong het zelfs door tot de troonrede dat “de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving”.

beleidsdoelen hangen uiteraard met elkaar samen. De overheid trekt zich geleidelijk terug en laat steeds meer over aan de burgers afzonderlijk en gezamenlijk: aan eigen verantwoordelijkheid, zorg om elkaar en particulier initiatief. Dit is om verschillende redenen efficiënter, niet alleen omdat het minder kost. Ook bijvoorbeeld omdat de meest betrokkenen en de direct belanghebbenden dan zelf de meeste verantwoordelijkheid en zeggenschap krijgen en het meeste doen; en omdat meer gebruik wordt gemaakt van de kennis, ervaring, creativiteit en motivatie van de mensen om wie het gaat, en gemakkelijker afgestemd en aangesloten wordt op individuele en lokale behoeften, waardoor de afstand tussen bestuur en praktijk kleiner wordt. Minder overheid is behalve efficiënter ook democratischer: meer ruimte voor initiatieven van onderop, meer inspraak en zelfbeschikking, minder top down, minder bevoogding, minder dwang en minder bureaucratie, meer vertrouwen over en weer, meer legitimiteit.

Vandaar de nadruk op participatief burgerschap in hedendaags bestuur en beleid. Zichzelf-doen-besturen is de beste manier van besturen; iedereen zichzelf laten regeren is de beste manier van regeren. Iets vergelijkbaars geldt voor de organisatie van gezondheid, welzijn, integratie en veiligheid. Iedereen de ruimte laten, maar ook de taak geven het zelf te doen en samen te doen; van iedereen verwachten het zelf en samen te doen. De overheid ziet erop toe; ze bevordert en bewaakt dat het voldoende gebeurt en grijpt in of bemoei-zorgt pas waar het onvoldoende gebeurt. Tot zover de gebruikelijke ratio voor de participatiedimensie van burgerschap.

De integratiedimensie van burgerschap is volgens dezelfde literatuur het antwoord op de zorg om maatschappelijke risico's en spanningen. Door verscheidene ontwikkelingen, zoals individualisering, globalisering en immigratie, groeien maatschappelijke verscheidenheid en

verschillen en ontstaan maatschappelijke spanningen. Door individualisering, secularisering en informalisering neemt ook grensoverschrijdend gedrag toe, wat op zijn beurt bijdraagt aan spanningen. Door de groeiende welvaart en de hegemonie van het hedonisme (voorrang voor mijn gemak en plezier hier en nu) gaat de leefstijl van steeds meer mensen vroeger of later ten koste van henzelf, maar zeker ook ten koste van de maatschappelijke en ecologische omgeving. Morele en culturele integratie wordt gezien als remedie tegen dit soort problemen: zich voegen naar normen en waarden, naar gemeenschappelijke normen en waarden.

Bovendien hangt de integratiedimensie samen met de participatiedimensie. Om als burgers afzonderlijk en gezamenlijk de nodige verantwoordelijkheid te kunnen en te willen opbrengen, zijn saamhorigheid en eensgezindheid vereist: solidariteit, cohesie, binding, gedeelde normen en waarden, identiteit enzovoort.

1.6 Communair neoliberalisme

Een belangrijk deel van de literatuur is kritisch op de tegenwoordig gangbare benadering van beleid en bestuur die kapitaliseert op burgerschap. Het wordt vaak aangemerkt als neoliberaal en als communair. Het is neoliberalisme omdat de overheid betrekkelijk veel verantwoordelijkheid bij de burgers legt, bij de burgers afzonderlijk en samen. Het is communair omdat burgerschap wordt geassocieerd met saamhorigheid en morele identiteit.

Een en een is twee. Het is “neoliberaal communitarisme”, oordelen de sociologen Schinkel en Van Houdt. Onder het mom van deregulering en zelfbeschikking worden burgers “geresponsabiliseerd”, verantwoordelijk gemaakt voor eigen, andermans en gezamenlijke zaken, terwijl de

samenleving wordt “gemobiliseerd” voor “publieke taken”.⁴⁰ Daarom is het neoliberaal, aldus Schinkel en Van Houdt.⁴¹ Ondertussen wordt burgerschap niet formeel begrepen, maar moreel: van burgers wordt verwacht dat ze normen en waarden delen. Hierom is het communair. Formeel is burgerschap een juridische status: een burger heeft rechten (recht om te stemmen, recht om contracten te sluiten, recht op bijstand enzovoort). Moreel burgerschap is van een andere orde: “Bij moreel burgerschap gaat het om een buiten-juridische normatieve invulling van wat de goede burger is of moet zijn en doen.”⁴² Volgens de overheid is de goede burger actief, geïntegreerd, betrokken en oppassend. Hij is gemakkelijk te onderscheiden van “de slechte inactieve, niet geïntegreerde, afzijdige of risico-burger”.⁴³

Vergelijkbare oordelen zijn aan te treffen bij andere auteurs. De aanduidingen “neoliberaal” en “communair” komen geregeld voor, evenals “responsabiliseren” en “mobiliseren”; doorgaans in ongunstige zin: de overheid schuift belangrijke verantwoordelijkheden van zich af, ze overvraagt de burgers en ze is dwingend, zowel moreel als op het vlak van leefstijl en gedrag.⁴⁴ Wat ook vaak genoemd wordt, is het dubbelzinnige of strijdige karakter van beleid of bestuur dat tegelijkertijd neoliberaal en communair is: de overheid treedt terug en is terughoudend, terwijl ze tegelijkertijd moraliseert en disciplineert, en de burgers mogen zichzelf besturen, maar eigenlijk *moeten* ze het en worden ze bovendien in dit

⁴⁰ Schinkel en Van Houdt 2010, 16.

⁴¹ Schinkel en Van Houdt 2010, 14. “Neoliberalisme (is) niet een doctrine die de verhouding tussen overheid en markt op een bepaalde manier definieert, maar een vorm van bestuursrationaliteit waarbij individuele vrijheid een van de cruciale aanknopingspunten van bestuur is.”

⁴² Van Houdt en Schinkel 2009, 51.

⁴³ Schinkel en Van Houdt 2010, 13.

⁴⁴ O.a. Boutelier 2005; Drosterij en Peeters 2011; Peeters en Drosterij 2011; Wijdeven et al. 2013; Ossewaarde 2006; Uitermark en Van Beek 2010; SCP 2012, NSOB 2015.

zelfbestuur door de overheid gestuurd.⁴⁵ Het scherpst zijn de kritieken van de politicoloog Ossewaarde en de bestuurskundigen Drosterij en Peeters. Uit hun analyses komt het volgende beeld naar voren –ik reconstrueer het op hoofdlijnen.⁴⁶

Reconstructie van neoliberale benadering van bestuur en beleid

Neoliberaal georiënteerde regeerders, politici en beleidsmakers begrijpen maatschappelijke problemen in termen van problematisch gedrag en problematische leefstijl van individuele mensen afzonderlijk en onder elkaar: egoïsme, hedonisme, onverschilligheid, kortzichtigheid, onachtzaamheid, onverdraagzaamheid, ongeremdheid, lak aan regels, roekeloosheid enzovoort. Een en ander gaat ten koste gaan van lange termijn belangen, algemeen belang, harmonie, samenhang, gemeenschap, solidariteit, veiligheid, omgeving, milieu en dergelijke. Het is de schaduwzijde van individuele vrijheid en onafhankelijkheid. Vrijheid en onafhankelijkheid zijn belangrijk, maar maatschappelijk riskant.

Volgens liberaal georiënteerde regeerders, politici en beleidsmakers heeft de overheid, hoe terughoudend ze ook hoort te zijn, de taak om de maatschappij leefbaar en ordelijk te houden en te beschermen tegen conflicten, ongeregelde toestanden, tegenslag en ondermijning, dus de taak om spanningen, tegenstellingen en risico's te controleren en te begrenzen, het samenleven soepel en duurzaam te laten verlopen. Daarom moet de overheid haar best doen om problematisch gedrag en problematische leefstijlen tegen

⁴⁵ O.a. Boutelier 2005; Drosterij en Peeters 2011; Peeters en Drosterij 2011; Wijdevan et al. 2013; Ossewaarde 2006; Uitermark en Van Beek 2010, SCP 2012; Pierik 2012; De Waal 2017.

⁴⁶ Drosterij en Peeters 2011; Peeters en Drosterij 2011; Ossewaarde 2006.

te gaan. Dit kan door directe dwang (wetten, repressie etc.) of materiële prikkels (accijns, compensatie, subsidie etc.), maar gedragsmanagement is efficiënter zonder dwang en manipulatie. Het werkt optimaal als het mensen ertoe brengt hun eigen gedrag te managen, het zelf te doen en zelf te willen --of op zijn minst te menen dat ze het zelf willen. Gedragsmanagement middels zelfbestuur of zelfregering werkt het best en komt bovendien tegemoet aan de behoefte van mensen aan autonomie.

Vandaar het belang van participatief burgerschap: burgerbetrokkenheid; burgers die het zelf doen. En vandaar het belang van integratief burgerschap: zelfregering, zelfbestuur, maar gestuurd, want gehoorzaamend aan bepaalde normen en waarden, aan normen en waarden die maatschappelijke en beleidsmatig functioneel zijn. Het is burgerschap in dienst van overheidsdoelen. In deze beleids- en bestuursbenadering zijn overheid en burger “bondgenoot”: ze werken samen aan dezelfde doelen. Burgerschap wordt zodoende van zijn politieke betekenis ontdaan. “Wat verdwijnt, is het *politieke* element van burgerschap, namelijk het recht van burgers om zich te verzetten tegen overheidsbeleid. Verzet wordt in de ... retoriek van het ‘bondgenootschap’ als een vorm van ... obstructie gezien, in plaats van als een vorm van oprechte betrokkenheid bij de publieke zaak.”⁴⁷

Het is de omgekeerde wereld: van de burger wordt verlangd dat hij zijn privéleven plooit naar de publieke zaak. In plaats van dat overheid zich schikt naar wat de burgers nodig vinden, schikken de burgers zich naar wat de overheid nodig heeft.

⁴⁷ Drosterij en Peeters 2011, 469.

Zoals gezegd noemen de sociologen Schinkel en Van Houdt dit burgerschapsbeleid: “neo-liberal communitarianism”.⁴⁸ Omdat in de rechtvaardiging van beleid en wetgeving door de jaren heen, voor zover ik kan overzien, participatie het zwaarst weegt en omdat binding vaak als voorwaarde gezien wordt voor participatie, vaker dan andersom, heb ik de indruk dat in het burgerschapsbeleid neoliberalisme doorgaans vooropstaat en communitarisme daar als het ware uit voortvloeit. Vandaar mijn voorkeur voor de andere volgorde: communair neoliberalisme. Maar de volgorde is niet zo belangrijk.

Opmerkelijk genoeg wordt in Nederland burgerschapsvorming nooit in deze termen geanalyseerd en beoordeeld.⁴⁹

1.7 Conclusie

Het burgerschapsvormingsbeleid is gebaseerd op de communair neoliberale burgerschapsopvatting. De kritiek op deze opvatting (vergelijk paragrafen 1.5 en 1.6) laat zich samenvatten in vier punten; de punten overlappen, maar zijn niettemin te onderscheiden:

1. Communair neoliberalisme vooronderstelt dat iedereen voor zichzelf kan zorgen en voor zichzelf kan opkomen en anderen om zich heen heeft of kan organiseren die daarin kunnen bijstaan. Het

⁴⁸ Schinkel en Van Houdt 2010a.

⁴⁹ In het buitenland wel, zij het, vooral in termen van neoliberalisme en meest zijdelings in het kader van ruimere onderwijs- en beleidskritiek. Bijvoorbeeld: Barbara Cruikshank (1999). *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithaca NY: Cornell University Press; Reinhold Hedtke and Tatjana Zimenkova, (Eds.). *Education for Civic and Political Participation. A Critical Approach*. New York: Routledge.

overschat, overvraagt en overbelast individuen en particulier initiatief. Het *responsabiliseert*.

2. Het vooronderstelt dat urgente problemen veroorzaakt worden door gedrag en leefstijl en opgelost kunnen worden door verbetering van gedrag en leefstijl. Het hecht daarom aan normen en waarden. Het verwacht dat individuen van elkaar afhankelijk zijn hierin. Het hecht daarom extra aan normen en waarden, gedeelde normen en waarden. Het *moraliseert*.
3. Het ontziet de overheid en wentelt maatschappelijke problemen af op individuen en particulier initiatief. Het vindt dat burgers de problemen individueel en samen moeten oplossen. Het maakt burgerschap maatschappelijk dienstbaar, beleidsmatig functioneel, en schakelt burgers zodoende in voor publieke taken. Het *mobiliseert*.
4. Het maakt de burger bondgenoot van de overheid. Het onderwaardeert tegenstelling en spanning tussen burger en overheid en de potentie daarvan. Het ontdoet burgerschap van zijn politieke betekenis. Het *ontpolitiseert*.

De analyse biedt een kader om voorstellen voor en praktijken van burgerschapsvorming kritisch te beoordelen: er moet gewaakt worden voor responsabilisering, moralisering, mobilisering en ontpolitisering. In hoofdstuk 3 volgen voorbeelden van wat dit betekent voor burgerschapsvorming.

Hoofdstuk 2 Burgerschap omstreden

2.1 Omstreden

Van het onderwijs wordt verlangd dat het aan burgerschap werkt. Wetgeving en beleid hanteren bepaalde normen voor wat een competente of goede burger is. De normen blijken samen te hangen met communair neoliberalisme, een specifieke opvatting over en manier van besturen die sinds het einde van de twintigste eeuw op uiteenlopende beleidsterreinen veld wint. Volgens onderzoekers en commentatoren is het de heersende bestuursrationaliteit.⁵⁰

Als communair neoliberalisme de dominante opvatting is, dan kan het vanzelfsprekend lijken dat het normerend is voor burgerschapsvorming. Immers, het onderwijs moet er zorg voor dragen dat kinderen en jeugdigen het soort burgerschap ontwikkelen of aanleren dat de maatschappij nodig heeft. Maar zo gemakkelijk is het niet. Want over wat de maatschappij nodig heeft bestaan sterk uiteenlopende opvattingen.⁵¹ Communair neoliberalisme mag dominant zijn, maar het is enkel één van de opvattingen. Het is een sterk omstreden opvatting. De socioloog Hurenkamp constateert na een uitgebreide analyse van het Nederlandse beleid dat het daarin vigerende burgerschapsconcept zó breed ingezet en gedragen wordt, dat het als algemeen aanvaard

⁵⁰ Zie hoofdstuk 1.

⁵¹ Nog afgezien van het bezwaar dat wat de maatschappij nodig heeft, niet per se hetzelfde is als wat elk van ons nodig heeft, dus niet per se hetzelfde als wat afzonderlijke kinderen en jeugdigen nodig hebben. Dit bezwaar correspondeert met verscheidene van die sterk uiteenlopende opvattingen van burgerschap.

aangemerkt kan worden: “het is niet controversieel”.⁵² Dit is een wonderlijke conclusie. Want ook Hurenkamp *zelf* laat in zijn analyse zien dat het ernstig bekritiseerd wordt. Het is wel degelijk controversieel.

De burgerschapsopvatting van het neoliberalisme die leidend is in het burgerschapsvormingsbeleid, is omstreden. Wat betekent dat voor burgerschapsvorming? Dit zijn eigenlijk twee vragen. Ten eerste: wat betekent de kritiek (of wat betekenen specifieke punten van kritiek) op het communair neoliberalisme voor burgerschapsvorming? Ten tweede: wat betekent de controversialiteit van het communair neoliberalisme voor burgerschapsvorming? De eerste vraag zal in hoofdstuk 3 worden besproken. Hoofdstuk 2, het onderhavige hoofdstuk, bespreekt de tweede vraag.

Wat betekent de controversialiteit van het communair neoliberalisme voor burgerschapsvorming? Het pedagogische antwoord ligt voor de hand. Het is een elementair pedagogisch principe dat controversiële zaken als controversieel behandeld worden op school. Burgerschapsvorming mag niet ingericht worden alsof de dominante communair neoliberale burgerschapsopvatting de beste is of de enige. Leerlingen moeten de kennis en de vaardigheden verwerven die nodig zijn om deze, maar ook andere opvattingen te begrijpen, te vergelijken en te beoordelen en aanknopen daarbij hun eigen opvatting te ontwikkelen, te bevragen, te verbeteren en te verantwoorden.⁵³

Net als het pedagogische antwoord ligt ook het onderwijspolitieke antwoord voor de hand. In een democratie mag de overheid scholen niet

⁵² Hurenkamp 2017; vergelijkbaar in Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak (2012). *Crafting citizenship. Negotiating tensions in modern society*. Palgrave MacMillan: London.

⁵³ Voor onderwijspedagogiek over controversiële zaken: Michael Hand (2017). Should we teach homosexuality as a controversial issue? *Theory and Research in Education*, 5: 69-86; Van der Ploeg 2015; Van der Ploeg en Guérin 2016.

verplichten om onderwijs in te richten overeenkomstig overheidsideologie of om leerlingen deze exclusief voor te houden en aan te leren. Scholen horen de vrijheid te hebben van de heersende burgerschapsopvatting af te wijken. Scholen mogen wel verplicht worden om hun leerlingen met diverse opvattingen vertrouwd maken en met de diversiteit ervan.⁵⁴

Deze pedagogische en politieke consequenties gelden niet alleen voor de communair neoliberale burgerschapsopvatting, maar voor elke burgerschapsopvatting. Welke burgerschapsopvatting ook dominant zou zijn, ze is onvermijdelijk omstreden. Burgerschapsvorming mag niet ingericht worden alsof een burgerschapsopvatting, welke dan ook, de beste is of de enige. Scholen mogen en horen leerlingen vertrouwd te maken met verscheidenheid aan opvattingen. Althans, indien het inderdaad zo is dat elke burgerschapsopvatting omstreden is.

2.2 Vermeende consensus

Sommige onderzoekers en deskundigen relativeren het feit dat elke burgerschapsopvatting omstreden is en proberen zodoende rechtvaardiging te vinden voor doortastend en verplichtend, directief burgerschapsvormingsbeleid. Een voorbeeld is Bram Eidhof in zijn boekje “Het Wilhelmus voorbij” uit 2018 en eerder in het pamflet “Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs” (met de bestuurskundige Kruiter) uit 2016.⁵⁵

Eidhof betoogt dat er weliswaar verschillen van inzicht, mening en waardering zijn betreffende allerlei aspecten van burgerschap en dat deze

⁵⁴ Voor onderwijspolitiek in democratie zie bijv. Amy Gutman (1999). *Democratic Education*. Princeton NJ: Princeton University Press; Piet van der Ploeg (1995). *Opvoeding en politiek in de overlegdemocratie*. Baarn: Intro.

⁵⁵ Bram Eidhof en Albert Jan Kruiter (2016). *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs*. Eefde: Instituut voor Publieke Waarden. Bram Eidhof (2018). *Het Wilhelmus voorbij*. Amsterdam: Van Gennep.

verschillen in het onderwijs recht gedaan moeten worden, maar dat er toch ook consensus is. De consensus wordt geconstitueerd door grondrechten en grondwaarden, “onze democratische rechtsstatelijke idealen”, die in de grondwet en de procedures van de rechtsstaat zijn vastgelegd, aldus Eidhof.⁵⁶ Ze weerspiegelen de “functies van de democratische rechtsstaat”, zoals vreedzaam en rechtvaardig “hanteren van conflicten”, voortdurend veranderen middels “collectieve besluitvorming” en “bestrijden van willekeur”. In burgerschapsvorming mogen en moeten zulke normen en waarden leerdoelen zijn, want het zijn “consensusdoelen”, oordeelt Eidhof.⁵⁷ Ze mogen en moeten onderwezen worden en wel zodanig dat jeugdigen ze leren te “realiseren”.⁵⁸

Deze redenering lijkt tot op zekere hoogte goed te volgen. De democratische rechtsstaat is gebaseerd op principes die in specifieke waarden en functies besloten liggen, principes zoals “democratische besluitvorming”, “vrije verkiezingen”, “politieke concurrentie”, “politieke gelijkheid”, “vrijheid van meningsuiting”, “verbod op discriminatie”, “gelijke gevallen gelijk behandelen”, “procedurele rechtvaardigheid”, “trias politica”, “onafhankelijke rechtspraak”, “grondrechten” en “legaliteitsbeginsel”.⁵⁹ We mogen aannemen dat elke democratische burger ermee instemt dat zulke principes het doen en laten van de staat en de overheid normeren. Maar Eidhof gaat een stap verder, een stap die minder vanzelfsprekend is. Uit de fundamentele functies van de democratische rechtsstaat leidt hij *persoonlijke* richtlijnen en deugden af. De functies van staat en overheid zouden persoonlijke normen voor burgers impliceren. Het komt erop neer dat de burgers de functies van de

⁵⁶ Eidhof en Kruiter 2016, 15; vergelijkbaar in Eidhof 2018, paragraaf 5.

⁵⁷ Eidhof en Kruiter 2016, 14, 15; Eidhof 2018, 60.

⁵⁸ Eidhof 2018, 62.

⁵⁹ Eidhof en Kruiter 2016, 13, 14.

rechtsstaat tot hun *eigen* taken en verantwoordelijkheden moeten rekenen. Dit is vervolgens de reden dat burgerschapsvorming nodig is. De argumentatie gaat als volgt:

“Onze huidige democratische en rechtsstatelijke structuur (is) niet voldoende om deze vier functies, die een vitale en gezonde democratie kenmerken, af te dwingen. Zo heeft de rechtsstaat bijvoorbeeld een beperkte capaciteit, en is de aanwezigheid van politie en justitie niet voldoende om het aanzetten tot haat, machtsmisbruik of aanslagen volledig te voorkomen. Weer andere democratische problemen zijn hardnekkig en niet eenvoudig te bewijzen, en daarom vaak slechts beperkt via het strafrecht of regelgeving op te lossen, zoals discriminatie op de arbeidsmarkt. Hieruit volgt dat we ook een vitale democratische cultuur nodig hebben, die actief moet worden onderhouden. Immers, wanneer individuen zelf het belang van deze vier functies inzien én democratisch competent zijn, dan zullen ze minder geneigd zijn om de vier democratische functies te ondermijnen en beter in staat om ook zonder overheidsingrijpen op een democratische manier problemen op te lossen. Burgerschapsonderwijs is daar een belangrijk middel toe ... Consensusdoelen voor burgerschapsonderwijs zouden dan ook gericht moeten zijn op het bevorderen van de eerdergenoemde functies van de democratische rechtsstaat.”⁶⁰ Oogmerk van burgerschapsvorming is dus “de individuele toerusting die nodig wordt geacht voor de bevordering van de vier functies van de democratische rechtsstaat.”⁶¹

⁶⁰ Eidhof en Kruiter 2016, 14, 15.

⁶¹ Eidhof en Kruiter 2016, 16.

De gedachtegang laat zich aldus recapituleren:

Er moet van alles gebeuren tegen wat er maatschappelijk misgaat. Hiervoor kunnen we niet te veel van de staat verwachten. Het komt op de burgers zelf aan. Burgers moeten zich persoonlijk verantwoordelijk weten voor wat er maatschappelijk mis is. Daarom behoren ze zich in hun eigen handelen en levenswijze te oriënteren naar de functies van de rechtsstaat, dus bijvoorbeeld zelf niet discrimineren, zelf conflicten vreedzaam oplossen, zelf redelijk zijn, zelf rechtvaardig zijn, zichzelf verbeteren, zelf misbruik tegen gaan, zelf willekeur tegengaan enzovoort. Veel burgers doen dat niet uit zichzelf, doen vaak zelfs het tegendeel. De staat is niet bij machte burgers te dwingen en te corrigeren. *Hierom* is burgerschapsvorming belangrijk. En *hierop* moet burgerschapsvorming gericht zijn: op individueel verantwoordelijk zijn voor wat er maatschappelijk misgaat, op het besef van deze eigen verantwoordelijkheid, op de bereidheid ernaar te handelen en te leven en op de bijbehorende kennis, vaardigheden en houdingen.

Dat lijkt verdacht veel op communair neoliberalisme. De standaard communair neoliberale remedie bij maatschappelijke sores is het appel op de individuele burger, op zijn initiatief, zijn zelfredzaamheid, zijn zelfregering, zijn participatie, zijn zelfzorg, zijn mantelzorg, zijn solidariteit, zijn geweten, zijn moraal. Preciezer: op zijn inzet voor het publieke belang volgens de gedeelde moraal. Dat is exact wat hier (bij Eidhof) gebeurt. Als de burgers hun best doen overeenkomstig de gedeelde moraal, kan de rol van overheid en staat bescheiden blijven; als burgers niet of onvoldoende

hun best doen, moeten ze leren hun best te doen of beter hun best te doen; vandaar het belang van burgerschapsvorming.

De argumentatie van Eidhof klopt niet. Dat individuele burgers de functies van de rechtsstaat tot hun eigen verantwoordelijkheden moeten rekenen, volgt niet logisch uit hun instemming met die functies als functies van de rechtsstaat. En dat individuele burgers zich in hun eigen handelen en levenswijze moeten richten naar principes die corresponderen met de principes die overheid en staat normeren (bijvoorbeeld non-discriminatie), volgt niet logisch uit hun instemming met de notie dat deze principes overheid en staat normeren. Dit is een non sequitur, een logische vergissing. Wanneer ik ermee instem dat een rechter, een politieagent, een belastinginspecteur of een gemeenteambtenaar geen onderscheid mag maken tussen een moslim en een christen (alleen op grond van de godsdienst), hoef ik niet per se te vinden dat ikzelf geen onderscheid mag maken tussen moslims en christenen, bijvoorbeeld bij het zoeken van een partner of het uitnodigen van gasten voor een tuinfeest of het kiezen van een begunstigde of het selecteren van leden voor een verenigingsbestuur of het accepteren van een opdracht als kleine zelfstandige.

Het is niet alleen een logische vergissing, het klopt ook empirisch niet. Discussies over horizontale werking van de grondwet en van grondrechten bewijzen dat er feitelijke dissensus is op dit punt. Horizontale werking van grondrechten is weliswaar eigen aan sommige ideologieën, maar is geen standaardkenmerk van *alle* democratische ideologieën.⁶² De democratische rechtsstaat staat of valt met de verticale werking, niet met de horizontale.

⁶² Jan Smits (2003). *Constitutionalisering van het vermogensrecht. Preadvies Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking*.
https://www.researchgate.net/publication/254851475_Constitutionalisering_van_het_vermogensrecht

De feitelijke dissensus is herkenbaar in de discussie over de grondwet sinds eind jaren negentig, over juist deze kwestie. Het vierde kabinet Balkenende stelde in 2009 een staatscommissie in om te onderzoeken of de grondwet aangevuld en gewijzigd moest worden. Bij de installatie van de staatscommissie zei minister Ter Horst:

“De Grondwet vrijwaart de burger en de samenleving van onrechtmatig overheidsoptreden. Daar staat tegenover dat een democratische samenleving alleen kan floreren als burgers betrokken zijn bij de publieke zaak. Zonder dat worden burgers onderdanen. Verder is een vereiste voor een beschaafde samenleving dat een aantal normen en waarden door iedereen – of op zijn minst de meesten – worden gedeeld in de omgang met elkaar.”⁶³

Vanouds beschermt de grondwet de burgers tegen de staat. Nu moest nagegaan worden of de grondwet ook kan bijdragen aan betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak en aan gedeelde normen en waarden. Dus bijdragen aan burgerschap, *neoliberaal* en *communair* burgerschap. De onderneming stuitte op voorhand op de nodige kritiek van deskundigen. De rechtssocioloog Hertogh, bijvoorbeeld, noemde de beoogde aanpassing “moral engineering” en waarschuwde dat de Grondwet “geen maizena” is.⁶⁴ Zijn collega Oomen uitte in een analyse van de achtergronden principiële bedenkingen: ze wees op het risico dat de beoogde “symbolisch-inspirerende” functie van de grondwet ten koste zou kunnen

⁶³ Geciteerd in Barbara Oomen (2009). Constitutioneel bewustzijn in Nederland: van burgerzin, burgerschap en de onzichtbare Grondwet. *Recht der werkelijkheid*, 66.

⁶⁴ Id.

gaan van de “waarborgfunctie”.⁶⁵ De Raad van State vroeg zich in een advies af of herziening echt nodig was. Ook verscheidene politieke partijen toonden reserves. De staatscommissie kwam er evenwel toch. Toen de commissie advies uitbracht eind 2010 bleek dat ze weinig heil zag in de idee van symbolische inspiratie:

“De Staatscommissie heeft geen hooggespannen verwachtingen van de mogelijkheid om nationale overeenstemming te bereiken over een formulering die verwijst naar gemeenschappelijke waarden en bijdraagt aan de ‘samenbinding’ van de burgers.”⁶⁶

De staatscommissie vond het niet passen bij “het traditioneel sobere en zakelijke karakter van de Nederlandse Grondwet”.⁶⁷ Ook het genoemde onderzoek van Oomen laat zien hoe het idee om de grondwet “symbolisch-inspirerend” te maken wringt met de Nederlandse traditie waarin de “waarborgfunctie” van de grondwet vooropstaat. Oomen laat tegelijkertijd zien hoe het idee wel goed past in het burgerschapsbeleid van de kabinetten Balkenende. Hetzelfde beleid is verantwoordelijk voor de communair neoliberale insteek van burgerschapsvorming –zoals we hebben gezien. Dit bevestigt de eerdere conclusie dat de consensus van Eidhof schijn is en dat zijn suggestie van de consensusdoelen communair neoliberaal is.⁶⁸

⁶⁵ Oomen 2009, 62-65.

⁶⁶ Geciteerd in Tans (2011). Een bal voor de burger. De preambule als medium voor deliberatief burgerschap. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april, 122, 123.

⁶⁷ Id.

⁶⁸ Het is hierom opmerkelijk dat rechtsfilosofe Tamar de Waal tamelijk vriendelijk oordeelt over wat Eidhof voorstelt, terwijl zij gewoonlijk nogal kritisch kan zijn op dergelijk beleid: Tamar de Waal (2019). *Tussen kwetsbaarheid en waarbaarheid*. Amsterdam: Nationaal comité 4 en 5 mei. Kritischer in De Waal 2017.

Dat deze poging om consensusdoelen te formuleren niet overtuigt, betekent niet per se dat er geen consensusdoelen te vinden zijn. In de volgende drie paragrafen wordt dit nader onderzocht.

2.3 Geen consensus in de praktijk

Sommige onderzoekers en deskundigen relativeren het feit dat elke burgerschapsopvatting omstreden is. Ze hopen zo de legitimiteit van directief burgerschapsvormingsbeleid te kunnen versterken of herstellen.⁶⁹

De suggestie van Eidhof hangt samen met communair neoliberaal beleid en is derhalve zelf politiek. Kan het anders? Volgens mij zijn er twee manieren om na te gaan of er ondanks alle verschil van opvatting toch ook sprake is van consensus: de praktijk verkennen en de theorie verkennen. De onderhavige paragraaf kijkt naar de praktijk, de volgende naar de theorie.

In de praktijk is weinig consensus te vinden. Doordat burgerschapsopvattingen sterk verschillen, lopen de oordelen over burgerschapsvorming sterk uiteen. Voor de tweede helft van de twintigste eeuw is dat goed gedocumenteerd beschreven door Wim de Jong in zijn geschiedkundige dissertatie “Van wie is de burger?”.⁷⁰ In de tegenwoordige tijd komt het naar voren in de discussie over de vernieuwing van de kerndoelen (over de Curriculum.nu voorstellen voor het leergebied Burgerschap)⁷¹ en in verscheidene praktische kwesties. Drie actuele voorbeelden hiervan: debat en dans, seksuele diversiteit en staken.

⁶⁹ Vgl. voor internationale voorbeelden: Laurence Guérin (2018). *Group problem solving as citizenship education*. Dissertation Utrecht University.

⁷⁰ Wim de Jong (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland 1945-1985*. Dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen.

⁷¹ Curriculum.nu: Burgerschap. Verscheidene documenten, vooral ook “Feedback” met overzicht van op- en aanmerkingen bij de eerste vijf conceptvoorstellen. <https://www.curriculum.nu/voorstellen/burgerschap/>

Debat en dans

In april 2017 werd in De Balie in Amsterdam de finale van een scholieren-discussieer-competitie gehouden, de debat-battle van Discussiëren-kun-je-leren. Een van de scholen in de finale was de islamitische basisschool As-Siddieq. Ter ontspanning was er in de pauzes muziek en dans. De leerlingen van As-Siddieq deden hieraan niet mee vanwege hun godsdienstige overtuiging. Ze gingen in de pauze naar buiten.⁷²

De handelwijze van de leerlingen van As-Siddieq kan positief gewaardeerd worden als blijk van goed burgerschap. De leerlingen zijn bekwaam in en gewend aan maatschappelijke discussie. Anders waren ze nooit in de finale gekomen. Ondertussen blijven zij trouw aan hun traditie. Ze kunnen kennelijk met andersdenkenden redelijk en zinvol argumenteren en overleggen zonder hun godsdienstige identiteit te verloochenen. Dat getuigt van oer-Nederlands burgerschap: traditiegetrouw zijn en maatschappelijk integreren; de kern van verzuiling. Reden om gerust te zijn op burgerschapsvorming op As-Siddieq. Dit was ook ongeveer het oordeel van de organisatie van de dag en van het bestuur van de school.⁷³

De publieke reacties waren anders. Twee Amsterdamse gemeenteraadsleden en de onderwijswethouder (respectievelijk van PvdA, VVD en D'66) keurden de handelwijze van de leerlingen streng af en zagen het als reden om ernstig te twijfelen aan de kwaliteit van de burgerschapsvorming op As-Siddieq. Het gebeurde zou bewijzen dat de school doelbewust segregatie bevordert. In de

⁷² *Parool*, 15 april 2017.

⁷³ *Parool*, 15 april 2017.

woorden van VVD-raadslid Bouchibti: "Dit is niet normaal en vergroot de segregatie. Deze school sluit zich af. Zo ontstaat een enclave in de samenleving. We moeten normen stellen. Ik ga hierover vragen stellen aan het college. De gemeente moet in gesprek met deze scholen." PvdA raadslid Mbarki: "Het is mooi dat de school meedoet aan het debat, maar loop dan niet weg als de muziek aangaat. We leven in een samenleving met veel muziek. Zo plaatst As-Siddieq zich buiten de gemeenschap. Ik wil wel van deze school horen hoe zij invulling geeft aan burgerschap in het onderwijs." De ongerustheid over de burgerschapsvorming werd bevestigd door de onderwijskundige Driessen: "Ik beschouw dit als een vorm van segregatie, waarbij een groep zich afzet tegen de wereld om zich heen".⁷⁴

Het oordeel van de school en de organisatie staan haaks op het oordeel van de autoriteiten. Het contrast is eenvoudig verklaarbaar. Begrijpen we burgerschap vooral in termen van identiteit, dan realiseren de leerlingen van As-Siddieq burgerschap door niet mee te doen aan muziek en dans, want ze bewijzen trouw aan hun traditie. Maar begrijpen we burgerschap vooral in termen van participatie, dan realiseren dezelfde leerlingen geen burgerschap door niet mee te doen, want niet meedoen getuigt van gebrek aan burgerschap.

Het kan ook andersom. Het hangt er immers van af welke identiteit en welke participatie we vooropstellen. Niet meedoen aan muziek en dans kan gezien worden als zich niet vereenzelvigen met de Nederlandse cultuur; het getuigt van gebrek aan burgerschap als identiteit doorslaggevend is. Tegelijk kan niet

⁷⁴ Citaten alle uit *Parool*, 15 april 2017.

meedoen met muziek en dans gezien worden als participatie in islamitische oppositie; het getuigt van burgerschap als participatie doorslaggevend is.

Seksuele diversiteit

Sinds eind 2012 zijn scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Nederland verplicht om kinderen en jeugdigen te leren om “respectvol om te gaan met seksuele diversiteit”. De wijziging in de kerndoelen moest de tolerantie bevorderen jegens lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (ook wel: lhbt’s). LHBT-belangengroepen zoals het COC waren blij met de nieuwe specifieke burgerschapsvormende taak van de school. Orthodoxe gereformeerde, joodse en islamitische scholen en ouders hebben om godsdienstige redenen van oudsher principiële moeite met seksuele diversiteit. Zij zien homoseksualiteit als tegennatuurlijk, afkeurenswaardig en zondig. In deze kringen geldt respect voor lhbt’s niet als teken van burgerschap of als voorwaarde voor burgerschap en weigert men het als doel van burgerschapsvorming te accepteren. Het zou haaks staan op de eigen identiteit.

De grondwettelijke vrijheid van onderwijs verbiedt de overheid om het bijzonder onderwijs te verplichten waarden over te dragen die ingaan tegen de eigen geloofsovertuiging. Toch werd er in de hoek van Reformatorische en Islamitische scholen weinig politiek en juridisch lawaai gemaakt in 2012 rond de wijziging van de kerndoelen. Dat kwam doordat de regering met vertegenwoordigers van besturen van bijzondere scholen van tevoren had overlegd over de formulering van de wijziging en had

beloofd dat bijzondere scholen de ruimte zouden krijgen om er hun eigen draai aan te geven.⁷⁵ Scholen mochten bijvoorbeeld blijven aanleren dat homoseksualiteit tegennatuurlijk, afkeurenswaardig en zondig is. Mits ze kunnen uitleggen dat dit naar eigen overtuiging past binnen de aanduiding “respectvol omgaan met”.

Het pragmatisch polderen bleef niet zonder gevolg. Twee jaar na de kerndoelenwijziging klaagden belangengroepen als de COC erover dat in het Reformatorisch en Islamitisch onderwijs weinig terecht kwam van respectvolle aandacht voor seksuele diversiteit. De minister moest dat erkennen en beloofde in reactie daarop nader toezicht en aanvullend beleid. Het is er niet gekomen. Althans, er is geen effectief nader toezicht en aanvullend beleid gekomen. Dit werd begin 2019 opnieuw pijnlijk duidelijk in de discussie over de Nashville-verklaring. De Vereniging van Gereformeerd Schoolonderwijs, een belangrijk landelijk orgaan van orthodox protestantse scholen, profileerde zich dapper in het debat met haar identiteit-eigen onderwijsvisie die, naar eigen zeggen, “op hoofdlijnen overeen” komt met de Nashville verklaring.⁷⁶

De overheid verlangt van scholen dat ze in het onderwijs de tolerantie jegens lhbt’s bevorderen, een specifiek aspect van burgerschapsvorming. In de praktijk mogen bijzondere scholen vanwege hun identiteit deze eis ruim interpreteren. Zó ruim dat er zelfs het tegenovergestelde van gemaakt kan worden: het bevorderen van principiële afkeuring van homoseksualiteit.

⁷⁵ Persoonlijke informatie van voorzitter VGS (emailcorrespondentie).

⁷⁶ Website VGS: <https://www.vgs.nl/netwerkgroep-seksuele-diversiteit-en-sociale-veiligheid/#>

Staken

In het voorjaar van 2019 gingen Nederlandse scholieren onder schooltijd protesteren tegen het klimaatbeleid. Er ontstond meteen discussie over hoe scholen zich dienen te verhouden tot deze vorm van spijbelen. Er gingen stemmen op dat scholen hun leerlingen moesten aanmoedigen om te gaan demonstreren of het zelfs mogelijk moesten maken door bijvoorbeeld absenties niet bij te houden en te helpen organiseren. Het zou burgerschapsvormend zijn: demonstreren tegen het klimaatbeleid als extra-curriculaire activiteit.

Deze benadering werd in veel commentaren afgekeurd, om uiteenlopende redenen. Sommigen vonden het onverstandig omdat het qua burgerschapsvorming niet deugdelijk zou werken. Het zou een verkeerd beeld geven van wat het is om te staken. Echt staken is een tastbare en kostbare vorm van verzet. Gesanctioneerd en gefaciliteerd demonstreren is een vrijblijvende vorm van vertoon. Leerlingen vertrouwd maken met de strategische mogelijkheid, aantrekkelijkheid en nadelen van activisme en burgerlijke ongehoorzaamheid is een legitiem onderdeel van burgerschapsvorming, maar dan moet het wel authentiek en zaakadequaatt gebeuren.

Anderen keurden het ook af, maar om andere reden. Het zou willekeur in de hand werken. Want waarom wel toestaan en ondersteunen als leerlingen willen demonstreren tegen het klimaatbeleid en niet als leerlingen willen demonstreren tegen immigranten of het homohuwelijk? De school zou politiek bedrijven en politiek opvoeden wanneer alleen de leerling-verontwaardiging over een specifieke selectie van maatschappelijke issues reden zou

zijn voor toestemming en support. In reactie hierop betoogden sommigen dat dit nu juist goed zou zijn, want burgerschapsvormend zou zijn: politiek richting wijzen.

Weer anderen keurden het af omdat er niks mankeert aan het klimaatbeleid en de regering haar uiterste best doet. Als leerlingen en anderen het faliekant oneens zijn met het beleid, dan zijn er politieke kanalen en manieren om te trachten het te beïnvloeden en desnoods juridische procedures om alternatief beleid af te dwingen. Burgerschapsvorming maakt leerlingen vertrouwd met de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn.

En dan was er nog de minister die het prima vond dat leerlingen demonstreren mits het in het weekend gebeurt, omdat demonstreren onder schooltijd hoe dan ook niet hoort. Het schendt de regels en kan dus niet als burgerschapsvormend aangemerkt worden.

De drie casussen illustreren hoe in praktische conflicten verschillende oordelen over burgerschapsvorming samenhangen met verschillende burgerschapsopvattingen. Het valt niet mee om consensus te ontdekken.

Wat in de praktijk wel aanwijsbaar is, is consensus op het niveau van abstracte principes en basale voorwaarden. Over het belang van principes als zelfstandigheid, verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid en tolerantie is iedereen het wel eens. Probleem is dat onenigheid ontstaat zodra betekenissen en consequenties bepaald moeten worden. Tolerantie, bijvoorbeeld. Iedereen vindt tolerantie belangrijk, maar niemand vindt dat we altijd tolerant moeten zijn. De inzichten en meningen verschillen zodra het concreter en specifiek wordt. Tot op welke hoogte, tegen welke kosten moeten we tolerant zijn; eventueel ten koste van rechtvaardigheid,

ten koste van vrijheid, ten koste van gelijkheid, ten koste van tolerantie zelf? Waar ligt de grens van tolerantie: wanneer (onder welke condities) hoeven we niet tolerant te zijn of mogen we zelfs niet tolerant zijn?⁷⁷ Het is juist over zulke kwesties dat burgerschapsopvattingen betekenisvol van elkaar verschillen. Consensus over abstracte principes is schijnconsensus.

Dat geldt ook voor consensus op het niveau van de voorwaarden. Niemand zal ontkennen dat burgerschap basale kennis en vaardigheden vooronderstelt, zoals zich kunnen informeren, zich een oordeel kunnen vormen, anderen kunnen begrijpen, zich in anderen kunnen verplaatsen. Maar hiermee is niets specifiek over burgerschap gezegd; evenmin over burgerschapsvorming, behalve dat dan al het onderwijs bijdraagt aan burgerschap.⁷⁸ Dit is herkenbaar in de conceptvoorstellen voor het leergebied Burgerschap van Curriculum.nu. Na vier of vijf ronden van discussie, concepten en feedback kapitaliseert het meest recente voorstel op algemene vaardigheden, zoals “communicatie, handelingsvermogen, ... onderzoek en waarheidszin, empathisch vermogen en moreel en ethisch denken en handelen en kritisch denken en handelen”, en algemene kennis van mens en maatschappij.⁷⁹ Er is niets burgerschap-specifiek aan.⁸⁰

⁷⁷ Rainer Frost (2013). *Toleranz in Konflikt. Geschichte, Gehalt und Gegenwart eines Umstrittenen Begriffs*. Frankfurt am Main: Suhrkamp; Piet van der Ploeg (2016). *Toleration: educational consequences of the ambiguity and the knowledge dimension*. Paper Örebro, Sweden, June 1016: https://www.academia.edu/26286531/The_ambiguity_and_the_knowledge_dimension_of_tolerance

⁷⁸ Van der Ploeg (2015).

⁷⁹ *Conceptvoorstel Curriculum.nu voor het leergebied Burgerschap*. Mei 2019: <https://www.curriculum.nu/voorstellen/burgerschap>

⁸⁰ Piet van der Ploeg (2019). *Curriculum.nu voorstel Burgerschap doorgelicht*: https://www.academia.edu/39653042/Curriculum.nu_voorstel_Burgerschap_doorgelicht

2.4 Geen consensus in theorie

Verkenning van praktische discussies leert dat er in de praktijk geen consensus is over burgerschap, behalve op het niveau van abstracte principes en basale voorwaarden. Misschien werkt exploratie van de praktijk vertekenend en kan verkenning van de theorie helpen consensus te vinden --onder of achter de onenigheid.

In de politieke filosofie en de politieke wetenschappen is het niet moeilijk om consensus te vinden, maar die is telkens formeel in plaats van substantieel. Waarover men het eens is, betreft manieren van onderscheiden, ordenen, benoemen en dergelijke. Het is bijvoorbeeld gebruikelijk om onderscheid te maken tussen drie dimensies van burgerschap: status, activiteit en identiteit. Een korte uitleg per dimensie:

Burgerschap als status

Burgerschap kan begrepen worden als status. Burgers dragen rechten, bijvoorbeeld vrijheidsrechten (zoals vrijheid om overeenkomsten te sluiten en recht op privacy), politieke rechten (zoals actief en passief kiesrecht) en sociale rechten (zoals recht op gezondheidszorg en recht op onderwijs). Tegenover de rechten staan plichten. Burgers dragen plichten, bijvoorbeeld: betalen van belasting, vervullen van militaire dienst en zich aan de wet houden.

Burgerschap als activiteit

Burgerschap kan begrepen worden als activiteit. Burgers participeren; ze doen mee. Als staatsburgers doen ze politiek en juridisch mee, bijvoorbeeld stemmen, campagne voeren, vertegenwoordigen, protesteren tegen beleid, procederen tegen besluiten. Bij burgerschap in ruimere betekenis doen burgers ook

sociaal, economisch en/of cultureel mee. Sociale participatie, bijvoorbeeld: mantelzorgen, meewerken in een buurtwacht, patiëntenorganisatie of vakbond, ander vrijwilligerswerk doen, sporten in clubverband. Economische participatie, bijvoorbeeld: werken (als werknemer, werkgever of kleine zelfstandige), consumeren, kopen, verkopen, verhuren, lenen, sparen, beleggen. Culturele participatie, bijvoorbeeld: regelmatig moskee-, tempel-, synagoge- of kerkbezoek, meedoen aan herdenkingen, meevieren van volksfeesten, redactioneel actief zijn op Wikipedia, betrokken zijn bij het bewaken erfgoed.

Burgerschap als identiteit

Burgerschap kan begrepen worden als identiteit. Burgers horen bij een gemeenschap; zij delen belangen, tradities, normen en waarden. Burgerschap realiseert zich in verbondenheid, eensgezindheid, solidariteit en betrokkenheid bij algemeen belang. Oorspronkelijk was het een lokale gemeenschap en/of een nationale gemeenschap. Tegenwoordig zijn we ook wereldburgers, horen we bij de wereldgemeenschap. Veel Europeanen zijn bovendien Europese burgers. Bij uitbreiding wordt het behoren tot andere soorten gemeenschappen ook begrepen als burgerschap, bijvoorbeeld het behoren tot een godsdienstige gemeenschap (bijvoorbeeld de rooms-katholieke kerk, een protestantse kerk, de islam of het jodendom), een buurt, een arbeidsorganisatie, een sociale beweging, een minderheidsgroep of een verdrukte groep (gedeelde nood, gedeeld belang).

Formele consensus is iets anders dan substantiële consensus. Want over de betekenis en de invulling van de drie dimensies en over de relaties tussen de drie dimensies zijn de theorieën verdeeld. Er zijn verschillende, strijdige opvattingen over bijvoorbeeld de verhouding tussen rechten en plichten, de verhouding tussen loyaliteit en kritisch oordelen, de waarde van participatie en de betekenis van algemeen belang. Het is bij lange na geen uitputtende opsomming, maar geeft wel een indruk van de verscheidenheid van opvattingen over burgerschap, ook in theorie:

Rechten en plichten

Er zijn conflicterende visies op de verhouding tussen rechten en plichten. Volgens sociaal georiënteerde theorieën gaan rechten voor plichten: basale behoeften (gezondheid, onderwijs, veiligheid, inkomen en dergelijke) zijn voldoende grond voor rechten; pas als in hun basale behoeften voorzien is, hoeven mensen plichten te vervullen; rechten zijn mede bedoeld om het vervullen van plichten mogelijk te maken. Volgens liberaal georiënteerde theorieën is het veeleer andersom. Het hebben van rechten is als het ware een beloning, compensatie of garantie als antwoord op het vervullen van plichten. Dit geldt met name voor sociale rechten: daar moet inspanning of verdienste tegenover staan, om redenen van billijkheid en/of doelmatigheid of om te voorkomen dat rechten zelfredzaamheid smoren doordat ze de noodzaak of prikkel tot eigen initiatief wegnemen. De consequenties voor toegang en uitsluiting liggen voor de hand: in de liberale optiek volgt burgerschap op inzet, prestatie of plichtsvervulling; in de sociale optiek is de toegang tot burgerschap veel laagdrempeliger.

Loyaliteit en onafhankelijkheid

Er zijn conflicterende visies op de waarde van loyaliteit en de waarde van onafhankelijkheid. Volgens sommige theorieën zijn loyaliteit en saamhorigheid doorslaggevend voor burgerschap, terwijl volgens andere theorieën onafhankelijk en kritisch oordelen cruciaal is: eensgezindheid en gemeenschapszin, tegenover onafhankelijkheid en openheid. In de ene theorie is patriottisme een toonbeeld van goed burgerschap en in de andere theorie is burgerlijke ongehoorzaamheid een toonbeeld. Ander voorbeeld: sommige theorieën appreciëren verzuiling en zien trouw aan de eigen traditie als goed burgerschap, terwijl andere zulke trouw juist diskwalificeren als gemankeerd burgerschap.

In het economische bereik bestaat dezelfde tegenstelling. Sommige theorieën rekenen economische activiteit tot burgerschap als die de economie stimuleert. Bijvoorbeeld ten tijde van crisis niet alle grote uitgaven uitstellen (als consument), wel risico's blijven nemen (als investeerder) en je niet laten meeslepen in een "bankrun" (als spaarder). Maar volgens andere theorieën is economische activiteit alleen burgerschap wanneer het kritisch is; kritisch in de betekenis van gewetensvol werken (bijvoorbeeld niet alleen om financieel gewin) en gewetensvol consumeren (bijvoorbeeld geen plofkip kopen en geen diesel rijden); kritisch niet zozeer in de zin van berekenend of kieskeurig. Ook "consuminderen" wordt in dit verband tot burgerschap gerekend, hoewel het minder participeren inhoudt.

Participatie

Er zijn conflicterende visies op de waarde van participatie. Volgens sommige theorieën is iemand meer of beter burger naarmate hij intensiever participeert, met name sociaal of politiek of beide. Het zou niet goed gaan met de maatschappij (onder andere in Nederland en de VS) omdat de “civil society” steeds verder afkalft en omdat politieke onverschilligheid en afzijdigheid alsmaar toenemen. Hierom zouden weer meer mensen lid moeten worden van verenigingen en organisaties, liefst actief worden daarin, hoe actiever hoe beter. En hierom zou de opkomst bij verkiezingen weer hoger moeten worden, belangstelling voor en kennis over politiek moeten toenemen, het publieke politieke debat moeten floreren en meer mensen op meer fronten en niveaus zich politiek moeten engageren. Tegenover deze sociale en republikeinse theorieën staan liberale en libertaire die de kwaliteit van sociaal en politiek burgerschap minder sterk of juist niet associëren met participatiegraad en waarschuwen voor de nadelen en de risico's van het idealiseren van intensieve sociale en politieke participatie, met name risico's voor individuele vrijheid.

Algemeen belang

Wat vaak voorkomt, is dat burgerschap als activiteit normatief gerelateerd wordt aan algemeen of gemeenschappelijk belang. Uitsluitend als participatie ingegeven wordt door de wens algemeen of gemeenschappelijk belang te bevorderen of te beschermen, zou het burgerschap zijn; een kruising tussen focus op participatie en focus op identiteit. Wanneer de beweegredenen voornamelijk eigen belang is, geldt participatie niet als burgerschap. Deze “common

good"-benadering omvat een veelheid aan perspectieven. Drie voorbeelden van variatie.

Eerste voorbeeld. De visie op de verhouding tussen algemeen belang en gemeenschappelijk belang varieert. Moet participatie per se uit zijn op algemeen belang of mag het ook uit zijn op gemeenschappelijk belang, wil het tot burgerschap gerekend worden? In het eerste geval is actief zijn in, om maar wat te noemen, een patiënten- of consumentenorganisatie geen burgerschap; in het tweede geval wel. Immers, de specifieke belangen van kankerpatiënten, bijvoorbeeld, overstijgen als gemeenschappelijke belangen weliswaar hun individuele eigen belangen, maar vallen niet samen met algemeen belang.

Tweede voorbeeld. Het vertrouwen in de onzichtbare hand varieert. De onzichtbare hand is de dynamiek die ervoor zou zorgen dat wanneer iedereen zijn eigen of particulier belang nastreeft, als neveneffect het algemeen belang gediend wordt. Hierop al of niet vertrouwen maakt uit voor het antwoord op de vraag of zelfzuchtig economisch, sociaal of politiek actief zijn tot burgerschap gerekend mag worden.

Derde voorbeeld. "Common good" wordt als norm veelal aangevuld met nadere criteria. Actief zijn in de Klu Klux Klan kan objectief gezien tot burgerschap gerekend worden. Sommige theorieën nemen de overtuiging van betrokkenen als maat. Zolang het in de ogen van de betrokkenen zelf bijdraagt aan "common good" Maar andere theorieën zijn minder neutraal en maken onderscheid tussen bijvoorbeeld ondemocratische en democratische "common good"-opvattingen. Alleen bijdragen aan "common good" dat past bij democratische principes wordt dan tot

burgerschap gerekend. Ageren en demonstreren tegen het homohuwelijk omwille van de volksgezondheid is in zulke theorieën geen voorbeeld van burgerschap.

De uitweidingen over rechten en plichten, loyaliteit en afhankelijkheid, participatie en algemeen belang illustreren dat politiek filosofische en politiek wetenschappelijke theorievorming wel formele consensus vertoont, maar dat die niks afdoet aan de substantiële controversialiteit. De verschillen van inzicht en opvatting over burgerschap zijn groot en fundamenteel.

Als er al sprake is van verandering op dit vlak, dan alleen in de richting van minder consensus. De ontwikkeling in de literatuur van de laatste decennia doet vermoeden dat er eerder sprake is van verdergaande divergentie dan van convergentie. Illustratief is de groeiende belangstelling voor radicale varianten van politieke theorie en burgerschap, zoals libertarianisme, agonisme, antiglobalisme, nationalisme en populisme, en voor nieuwe vormen van rechts en links anti-kapitalisme.⁸¹

2.5 Burgerschap als essentieel en principieel omstreden

Burgerschap is in praktijk en in theorie omstreden. Er is veel voor te zeggen om het omstreden-zijn niet alleen te begrijpen als empirisch gegeven aangaande praktijken en theorieën, maar ook als wezenskenmerk van

⁸¹ Vgl. bijv. Jason Brennan (2012). *Libertarianism: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press; Chantal Mouffe (2005). *The Democratic paradox*. London: Verso; Lorna Finlayson (2015). *The Political is Political: conformity and the illusion of dissent in contemporary political philosophy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield; Roger Eatwell and Matthew Goodwin (2018). *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*. London: Penguin/Random House; Jody Dean (2009). *Democracy and Other Neoliberal Fantasies. Communicative Capitalism and Left Politics*. Durham, North Carolina: Duke University Press. Shoshanna Zuboff (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. London: Profile Books.

burgerschap. Het hoort tot de de essentie van burgerschap dat verschillend gedacht wordt over wat het eigenlijk is. In de politieke filosofie en de rechtsfilosofie heten zulke begrippen “essentially contested concepts”.⁸²

Burgerschap heeft alles van een “essentially contested concept”. Karakteristiek voor een “essentially contested concept” is ten eerste dat het waarderend en normatief is (het wordt gebruikt om handelingen en praktijken te evalueren en te dirigeren), ten tweede dat het intern complex en op verschillende manieren te beschrijven is, ten derde dat er onenigheid is over de betekenis (wat het eigenlijk inhoudt) en dat de onenigheid over de betekenis samenhangt met diepgaande verschillen van inzicht en oordeel (zakelijk en normatief), ten vierde dat de uiteenlopende betekenissen historisch veranderen, afhankelijk van de omstandigheden, en dat ze hierdoor onvoorspelbaar veranderen en ten vijfde dat de onenigheid gekenmerkt wordt door enige overlap qua wat als redelijk geldt en wat als voorbeeldig geldt. Het vijfde en laatste aspect verdient mogelijk toelichting. In geval van “essentially contested concepts” zijn de verschillende, conflicterende optieken niet onvergelijkbaar (incommensurabel). De uiteenlopende optieken delen basale conceptuele en argumentatieve noties, waardoor de ene optiek niet onbegrijpelijk of onredelijk is in het perspectief van de andere optiek. En ze hebben

⁸² Andere voorbeelden zijn “democratie” en “politiek”. Literatuur over “essentially contested concepts”: Walter Bryce Gallie (1956). *Essentially Contested Concepts*, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56 (1): 167-198; Christine Swanton (1985). On the “Essential Contestedness” of Political Concepts. *Ethics*, 95 (4), 811-827; Andrew Mason (1990). On Explaining Political Disagreement: the Notion of an Essentially Contested Concept, *Inquiry*, 33 (1): 81-98; David Collier, Fernando Daniel Hidalgo and Andra Olivia Maciuceanu (2006). Essentially contested concepts: Debates and applications. *Journal of Political Ideologies*, 11 (3), 211–246.

gemeenschappelijke ideale “exemplaren” waarnaar ze als oorsprong of als maat refereren.⁸³ Burgerschap voldoet aan alle vijf kenmerken:

Burgerschap is een normerend en evaluerend begrip. Wordt de term “burgerschap” gebezigd dan is dat zelden zonder ideologische lading of zonder dat er moreel geclaimd of geoordeeld wordt. Aan het begrip burgerschap kleven hoe dan ook ideologische en morele connotaties. De vorige paragrafen illustreren een en ander.

Burgerschap is van zichzelf complex en is divers te beschrijven: het kent verscheidene dimensies (bijvoorbeeld identiteit, status en/of participatie) en is in termen van de ene of de andere dimensie te beschrijven en bovendien per dimensie verschillend te beschrijven. Ook hiervan geven de vorige paragrafen voorbeelden.

Over de betekenis van burgerschap zijn sterk uiteenlopende en strijdige opvattingen (bijvoorbeeld over welke dimensie het zwaarst weegt of hoe de dimensies zich tot elkaar verhouden en ondertussen hoe de dimensies begrepen moeten worden). Zie opnieuw de vorige paragrafen.

Opvattingen over de betekenis van burgerschap veranderen historisch, situationeel en onvoorspelbaar. Historische studies aangaande burgerschap laten dat overtuigend zien.⁸⁴

⁸³ De vijfledige karakteristiek is gebaseerd op Gallie’s artikel uit 1956 waarin hij de idee van “essentially contested concepts” introduceert, en enkele interpretaties en kritieken.

⁸⁴ Derek Heater (2004). *A Brief History of Citizenship*. New York: New York University Press; Joost Kloek en Karin Tilmans (Eds.) (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip*

De verschillende, strijdige perspectieven zijn niet incommensurabel: discussies over burgerschap worden niet gehinderd door fundamenteel wederzijds misverstaan of onbegrip of door volledig gebrek aan gemeenschappelijke referentiepunten. Men denkt en praat niet geheel langs elkaar heen. Hoe grondig de verschillen van mening en inzicht ook kunnen zijn.

Burgerschap is derhalve een “essentially contested concept”. Mijn voorstel is om nog een stap verder te gaan en het inzicht dat omstreden-zijn een wezenskenmerk is van burgerschap, aan te vullen met de morele erkenning dat burgerschap *principieel* omstreden is. Ik bedoel: dat omstreden-zijn een kernwaarde is van burgerschap. Wat burgerschap is, kan niet vastgesteld worden voor altijd en iedereen en het kan niet vastgesteld worden voor anderen. Het blijft een open vraag. En de antwoorden zijn eigen antwoorden; altijd voorlopige eigen antwoorden. De discussie over hoe burgerschap te begrijpen en gestalte te geven is derhalve vrij; vrij in meerdere opzichten: tijdelijk en ruimtelijk onbeperkt, niet top down, niet exclusief, maar inclusief en met een open eind. Iedereen mag aan die discussie bijdragen en iedereen leidt zelf uit die discussie af hoe hijzelf burgerschap begrijpt en gestalte geeft, steeds opnieuw.⁸⁵

De pedagogische en politieke consequenties van omstreden-zijn als wezenskenmerk en als kernwaarde van burgerschap liggen voor de hand. Ze kwamen al eerder aan de orde. Leerlingen moeten de kennis en de vaardigheden verwerven die nodig zijn om diverse bestaande en mogelijke

'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁸⁵ De morele erkenning dat omstreden-zijn een kernwaarde is van burgerschap, wordt in de politieke filosofie bepleit door onder (vele) anderen James Tully. Vgl. bijv. James Tully (2008). *Public Philosophy in a New Key*. Cambridge: Cambridge, University Press.

burgerschapsopvattingen te begrijpen, te vergelijken en te beoordelen en aanknopen daarbij hun eigen burgerschapsopvatting te ontwikkelen, te bevragen, te verbeteren en te verantwoorden. Scholen horen de vrijheid te hebben om van de heersende burgerschapsopvatting af te wijken; ze mogen verplicht worden om hun leerlingen met diverse opvattingen vertrouwd te maken en zich kritisch te verhouden tot de diversiteit en de specifieke opvattingen.

Hoofdstuk 3 Kritiek op beleid en praktijk

3.1 Recapitulerend: beoordelingskader

De analyse in hoofdstuk 1 liet zien dat burgerschapsvormingsbeleid integraal deel uitmaakt van algemeen burgerschapsbeleid dat op zijn beurt de heersende beleidstechnologie en bestuursrationaliteit weerspiegelt. Het burgerschapsvormingsbeleid is gebaseerd op de communair neoliberale burgerschapsopvatting. De kritiek op deze opvatting (vergelijk paragrafen 1.5 en 1.6) laat zich samenvatten in vier punten; de punten overlappen, maar zijn niettemin te onderscheiden:

1. Communair neoliberalisme vooronderstelt dat iedereen voor zichzelf kan zorgen en voor zichzelf kan opkomen en anderen om zich heen heeft of kan organiseren die daarin kunnen bijstaan. Het overschat, overvraagt en overbelast individuen en particulier initiatief. Het *responsabiliseert*.
2. Het vooronderstelt dat urgente problemen veroorzaakt worden door gedrag en leefstijl en opgelost kunnen worden door verbetering van gedrag en leefstijl. Het hecht daarom aan normen en waarden. Het verwacht dat individuen van elkaar afhankelijk zijn hierin. Het hecht daarom extra aan normen en waarden, gedeelde normen en waarden. Het *moraliseert*.
3. Het ontziet de overheid en wentelt maatschappelijke problemen af op individuen en particulier initiatief. Het vindt dat burgers de problemen individueel en samen moeten oplossen. Het maakt burgerschap maatschappelijk dienstbaar, beleidsmatig functioneel,

en schakelt burgers zodoende in voor publieke taken. Het *mobiliseert*.

4. Het maakt de burger bondgenoot van de overheid. Het onderwaardeert tegenstelling en spanning tussen burger en overheid en de potentie daarvan. Het ontdoet burgerschap van zijn politieke betekenis. Het *ontpolitiseert*.

De analyse biedt een kader om voorstellen voor en praktijken van burgerschapsvorming kritisch te beoordelen: er moet gewaakt worden voor responsabilisering, moralisering, mobilisering en ontpolitisering.

De analyse in hoofdstuk 2 kan het beoordelingskader aanvullen. Het hoofdstuk laat zien dat niet alleen de beleidsbepalende communair neoliberale burgerschapsopvatting, maar elke burgerschapsopvatting controversieel is. Omstreden-zijn is wezenskenmerk van burgerschap en kernwaarde van democratisch burgerschap: in een democratie bepalen burgers zelf hoe zij burgerschap begrijpen en gestalte geven. De pedagogische conclusie is dat leerlingen in het onderwijs de kennis en de vaardigheden moeten verwerven die nodig zijn om verschillende opvattingen van burgerschap te begrijpen, te vergelijken en te beoordelen en aanknopen daarbij hun eigen burgerschapsopvatting te ontwikkelen, te bevragen, te verbeteren en te verantwoorden.

Kortom: Er moet gewaakt worden voor responsabilisering, moralisering, mobilisering en ontpolitisering. Bovendien dient onderwijs ertoe bij te dragen dat leerlingen leren om zelf te bepalen hoe zij burgerschap begrijpen, bevragen en gestalte geven. Aan de hand van deze principes kunnen beleid en praktijk kritisch beoordeeld worden. De volgende paragrafen zijn illustraties hiervan aan de hand van de thema's antidiscriminatie, privacy en duurzaamheid.

3.2 Antidiscriminatie

Een welhaast natuurlijk thema van burgerschapsvorming is antidiscriminatie. Het vloeit voort uit de gedachte dat onderwijs moet bijdragen aan cohesie en integratie. Opvallend aan de manier waarop het vaak gebeurt, is dat discriminatie op basis van ras, godsdienst, sekse, geaardheid en dergelijke aangemerkt wordt als hoe dan ook moreel verkeerd en wettelijk verboden. Discriminatie mag niet, punt. Het is een les voor de leerling: ik mag niet discrimineren. In zulk onderwijs is sprake van moraliseren en responsabiliseren. Structurele problemen van ongelijkheid, segregatie, uitsluiting, uitbuiting en etnische en godsdienstige conflicten, die verweven zijn met complexe historische, culturele en maatschappelijke dynamieken, worden teruggebracht tot persoonlijke ondeugden. De remedie wordt gezocht in verbetering van individueel gedrag.

Illustratief is de webpagina van de Stichting School en Veiligheid over discriminatie. Die opent met de beweegreden en het belang ervan: "Discriminatie aan de orde stellen in de lessen is niet altijd makkelijk. Noodzakelijk is het wel. Niet alleen omdat discriminatie verboden is". Ook omdat het soms moeilijk te grijpen is en uiteraard omdat het nadelig is voor kwetsbare groepen mensen.

Na de introductie volgen verwijzingen naar vijf video-lessen waarin een psycholoog in extenso uiteenzet hoe menselijk, onvermijdelijk en functioneel discriminatie is, althans, op onbewust niveau (vooroordelen, stereotypen), en tegelijkertijd hoe riskant het is en waarom we ons best moeten doen, ieder van ons, om ons ervan bewust te zijn en het te beteugelen. De titels van de lessen zeggen genoeg, onder meer "Waarom is het gevaarlijk om te denken dat je geen vooroordelen hebt?", "Heb jij diep van binnen

discriminerende trekjes?” en “Hoe kun je voorkomen dat je zelf discrimineert?”. De aandacht voor biologische en psychische factoren die verklarend zijn voor de menselijke neiging om te discrimineren, onderstreept de boodschap: discrimineren zit in onze natuur; we moeten des te meer ons best doen onszelf te corrigeren.

Iets verderop wordt een animatie over het verbod op discriminatie aangeraden, een reeks cartoon-achtige tekeningen met als tekst: “Soms lijkt het / alsof sommige mensen vergeten zijn / wat discriminatie is / dat het ongelijk behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen / op basis van godsdienst / politieke voorkeur / ras of afkomst / man, vrouw, transgender, zwangere / nationaliteit / hetero, homo, biseksuele- gerichtheid / burgerlijke staat / handicap of chronische ziekte / arbeidsomstandigheden / of leeftijd / niet / mag / in Nederland / niet mag in Europa.”



Discriminatie mag niet. Punt.⁸⁶

⁸⁶ Website Stichting School en Veiligheid: <https://www.schoolenveiligheid.nl/po-vo/thema/discriminatie-2/>

Leren dat er verschil is tussen impulsieve stereotypen en bewuste oordelen en dat het goed is om doordacht te handelen, kan geen kwaad; integendeel. Het is een algemene functie van onderwijs: leren kritisch te zijn op ondoordachte oordelen en hierdoor aangestuurd gedrag. Wat wel dubieus is, is de suggestie dat het moreel verkeerd is om ondoordacht of doordacht onderscheid te maken op basis van kenmerken als huidskleur, etniciteit, afkomst, godsdienst, sekse en geaardheid. Voorts is het misleidend om te doen alsof het bovendien wettelijk verboden is.

De suggestie dat opzettelijke discriminatie op basis van kenmerken als huidskleur, etniciteit, afkomst, godsdienst, sekse en geaardheid per se moreel verkeerd is, klopt niet. Of discriminatie moreel mag of niet mag, is afhankelijk van tal van factoren. Onderscheid maken ten behoeve van leden van de zwakste groep, om maar wat te noemen, wordt vaak juist als moreel *goed* beschouwd. Ook zou het overdreven zijn om te beweren dat iemand met het oog op een relatie geen bewuste voorkeur mag hebben voor heteroseksuelen boven biseksuelen, gezonde mensen boven chronisch zieken, werkenden boven werklozen, zwarten boven blanken en vrouwen boven mannen. Zoals het evenmin per se moreel afkeurenswaardig is wanneer een orthodox gereformeerde Nederlander het liefst omgaat met orthodox gereformeerde Nederlanders en dit bepalend laat zijn voor met wie hij bevriend is, met en bij wie hij werkt, voor wie hij mantelzorgt, op wie hij stemt, met wie hij sport en bij wie hij klant en cliënt is. Of discriminatie moreel mag of niet mag, is afhankelijk van factoren als redenen, intenties, effecten, de relatie tussen de betrokkenen en andere omstandigheden. Bovendien is het afhankelijk van opinie en overtuiging welke soorten factoren als relevant gelden en welke relevante soorten factoren welk gewicht krijgen. Miskennis hiervan zou betekenen dat in elke ethiek gelijke behandeling boven elk andere morele

principe gaat, bijvoorbeeld boven vrijheid en privacy. Dat is zowel empirisch (of historisch) als theoretisch (of filosofisch) onzin.

In plaats van leren dat discriminatie niet mag, moeten leerlingen leren hoe ingewikkeld het is, hoe verschillend erover gedacht en geoordeeld kan worden, hoe afhankelijk het is van situaties en opvattingen. Dan ontwikkelen leerlingen in de loop van de tijd de kennis en vaardigheden om zelf eigen en andermans discriminatie kritisch te evalueren. Dat past misschien minder gemakkelijk een-twee-drie bij overheidsbeleid gericht op preventie en remedie van maatschappelijke problemen, maar het doet wel recht aan de pedagogische norm dat op school leerlingen moeten leren hun eigen burgerschapsopvatting te ontwikkelen, te bevragen, te verbeteren en te verantwoorden.

Dat het ook iets genuanceerder kan, bewijst de educatieve brochure over discriminatie van de Anne Frank Stichting.⁸⁷ Daarin worden uitgelegd dat niet alle vormen van discriminatie moreel verkeerd zijn. Ondertussen is ook deze brochure van de Anne Frank Stichting een voorbeeld van moraliserend en responsabiliserend onderwijs. De titel verraadt de strekking: “Begin bij jezelf!”. Discriminatie wordt in een pagina of vijftig louter psychologisch verklaard, als een natuurlijke menselijke trek, die gewoonlijk functioneel is, maar geregeld verkeerd uitpakt, moreel verkeerd. De structurele achtergronden blijven onderbelicht, evenals structurele remedies. Wat we kunnen doen tegen discriminatie is, zo luidt de boodschap, persoonlijk: gedrag verbeteren. We hoeven stereotypen en vooroordelen niet tegen te gaan of te onderdrukken. Dat kunnen we ook niet. Wat we wel moeten en kunnen, is leren ermee om te

⁸⁷ Anne Frank Stichting (2014). *Begin bij jezelf!*

gaan. “De vraag ... is dus niet zozeer ‘hoe kan ik vooroordelen en stereotypen bestrijden’, maar eerder ‘hoe ga ik hier mee om’ ”.⁸⁸ De brochure eindigt geheel in stijl: met gesprekstechniek.

De suggestie dat discriminatie op basis van kenmerken als huidskleur, etniciteit, afkomst, godsdienst, sekse en geaardheid moreel hoe dan ook niet mag, is onjuist. Evenmin klopt de suggestie dat het wettelijk niet mag. Discriminatie is weliswaar wettelijk verboden, maar uitsluitend onder specifieke voorwaarden. In educatief bedoelde teksten wordt het verbod doorgaans geassocieerd met artikel 1 van de grondwet en met internationaal erkende grondrechten. Meestal wordt dan geen aandacht geschonken aan het feit dat artikelen in de grondwet en in internationale convenanten en verklaringen niet bindend zijn voor individuele burgers, dat ze alleen bindend zijn voor overheden en representanten van overheden.⁸⁹

Neem de animatie “Verbod op Discriminatie” die de Stichting School en Veiligheid aanprijst. De uitdrukkelijke boodschap daarin is dat het ons als burgers in Nederland en in Europa wettelijk verboden is om te discrimineren. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen overheid en burgers. Leerlingen wordt aangepraat dat ook zij, zelfs in hun persoonlijke leven, wettelijk gezien geen onderscheid mogen maken op basis van een of meer van al die kenmerken.⁹⁰

⁸⁸ Id., 3, 64, 65.

⁸⁹ Smits 2003; zie ook boven hoofdstuk 2, met name paragraaf 2.2.

⁹⁰ Website Stichting School en Veiligheid: <https://www.schoolenveiligheid.nl/po-vo/thema/discriminatie-2/>

Soms worden naast de grondwet en grondrechten de Algemene Wet Gelijke Behandeling en het Wetboek van Strafrecht genoemd, maar ook dan vaak zonder dat wordt ingegaan op de specifieke condities. Volgens de Algemene Wet Gelijke Behandeling geldt het discriminatieverbod voor arbeidsbetrekkingen, beroepsuitoefening en het aanbieden van goederen en diensten, maar niet voor andere activiteiten. Uitgezonderd zijn tevens activiteiten die wel te maken hebben met werk en aanbod van goederen en diensten, maar die de persoonlijke levenssfeer raken. Bij het verhuren van een kamer in je eigen huis of het inhuren van iemand die je helpt in het huishouden, mag je discrimineren op basis van sekse, geaardheid, nationaliteit en dergelijke --zoals je in de privésfeer sowieso recht hebt op willekeur. Ook bij diensten met een “intiem karakter” of met mogelijk “fysiek contact”, bijvoorbeeld persoonlijke verzorging, geldt het discriminatieverbod niet.⁹¹ Voorts kent de Algemene Wet Gelijke Behandeling verscheidene ruimere uitzonderingen, bijvoorbeeld voor godsdienstige en politieke organisaties en voor het bijzonder onderwijs.

De artikelen in het Wetboek van Strafrecht gaan over moedwillige belediging, aanzetten tot haat of geweld en “in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf” opzettelijk discrimineren. Onderscheid maken op basis van ras, geloof, afkomst enzovoort zonder kwade bedoeling of onderscheid maken in de privésfeer valt daar niet vanzelfsprekend onder.

In plaats van leerlingen aanpraten dat discriminatie wettelijk verboden is, zou onderwijs leerlingen vertrouwd moeten maken met de voorwaarden, de uitzonderingen en de details en met de mitsen en maren en op de duur ook met de discussies over de vraag of het niet anders moet en kan met de antidiscriminatie-wetgeving: strenger of juist minder streng, algemener en radicaler of juist genuanceerder.

⁹¹ Smits 2003, 30.

In “Begin bij jezelf!” van de Anne Frank Stichting, worden zowel de Grondwet en de mensenrechten als de Algemene Wet Gelijke Behandeling en het Wetboek van Strafrecht genoemd. Hoewel de tekst hier en daar informeert over nuances, wekt ze over het geheel genomen toch de indruk dat “de wet” het *jou* zonder meer verbiedt onderscheid te maken op basis van ras, godsdienst, sekse, geaardheid en dergelijke. De paragraaf over discriminatie eindigt met de volgende tamelijk massieve conclusie:

“Belangrijk om te onthouden:

- Discriminatie is onterechte ongelijke behandeling.
- Het is in Nederland bij wet verboden om te discrimineren.
- De gronden waarop je geen direct onderscheid mag maken staan in de wet: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat.
- Iedereen in Nederland kan met discriminatie in aanraking komen.”⁹²

Een van de ongenueanceerdheden in de paragraaf is, net als in veel ander educatief materiaal, dat het discriminatieverbod in artikel 1 van de grondwet voorgesteld wordt als een verbod dat wettelijk ook voor jou geldt, voor jou als burger.

Wordt er geen onderscheid gemaakt tussen wat de overheid niet mag en wat burgers niet mogen en wordt er onvoldoende onderscheid gemaakt tussen wat burgers in het openbaar niet mogen en wat zij privé niet mogen, dan is antidiscriminatie-onderwijs misleidend. De

⁹² Anne Frank Stichting (2014). *Begin bij je zelf!*, 54.

ongenuanceerdheid werkt moralisering in de hand, maar ook mobilisering en ontpolitisering. De leerlingen krijgen aangeleerd dat hun wettelijk geoorloofde handelingsmogelijkheden aanzienlijk beperkter zijn dan ze feitelijk zijn en dat dit voortvloeit uit gedeelde opvattingen (moralisering). Tegelijkertijd krijgen ze aangeleerd dat ze zich altijd en overal moeten gedragen zoals de overheid zich hoort te gedragen: alsof het gehele leven, zelfs het persoonlijke en privéleven, in dienst staat van wat maatschappelijk wenselijk en noodzakelijk is, of althans als zodanig beschouwd wordt (mobilisering). De schijn van vanzelfsprekendheid en consensus wekt de indruk dat het niet anders kan en niet anders hoeft: kritiek en verzet zijn onnodig (ontpolitisering).

Idealiter is het andersom. Op school horen leerlingen in verband met wettelijke discriminatieverboden de kennis en de vaardigheden te verwerven die helpen om de realiteit en de nuances te zien en te begrijpen, om zich situatie-adequate oordelen te vormen over wat wel en niet mag, en die helpen om, op den duur, te kunnen meedenken en meepraten over eventuele verbetering van wetten. In deze context zou er ook aandacht moeten zijn voor de spanningsverhouding tussen maatschappelijke waarden zoals gelijkheid en vrijheid of privacy. Bijvoorbeeld voor de relatie tussen het discriminatieverbod in de publieke sfeer en het recht op willekeur in de privésfeer.

In het verlengde van dit laatste: het verschil tussen publiek en privé kan voor sommige beroepsgroepen lastig zijn. Als in de beroepsuitoefening bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt mag worden op basis van sekse, terwijl volgens jouzelf en je geloofsovertuiging dat onderscheid belangrijk is, dan kan dit verschil (tussen hoe je je tijdens je werk behoort te gedragen en

wat je elders mag en moet) een soort normatieve acrobatiek vereisen. MBO opleidingen zouden er goed aan doen hiervoor aandacht te hebben. Drie soorten aandacht:

- Praktische aandacht: leren schakelen.
- Theoretische aandacht: wat is de reden van het verschil tussen werk en elders?
- Kritische aandacht: is het wel mogelijk en is het wel wenselijk om beroepsmatig andere normen te gehoorzamen dan privé?⁹³

Discriminatie kan een doeltreffend thema zijn in burgerschapsvorming, maar dat vraagt een andere aanpak dan nu vaak het geval is. In deze paragraaf zijn enkele suggesties gedaan. Aan het begin van de paragraaf kwam de structurele achtergrond van onrechtvaardige ongelijkheid aan de orde. Dit aspect van discriminatie leidt tot een laatste suggestie.

Nadruk op de psychische factoren als verklaring voor discriminatie (zoals in het materiaal van de Stichting School en Veiligheid en de Anne Frank Stichting) leidt gemakkelijk tot responsabilisering en ontpolitisering. Leerlingen krijgen de indruk dat onrechtvaardige ongelijkheid kan worden tegengegaan door verbetering van eigen en andermans gedrag en interactie. Dit is een te eenvoudige en eenzijdige voorstelling van zaken. Voor een realistischer beeld is het nodig antidiscriminatie te thematiseren in samenhang met structurele maatschappelijke en economische achtergronden van ongelijkheid en vooroordelen.

Bijvoorbeeld leerlingen laten verkennen hoe onrechtvaardige ongelijkheid wordt bevorderd of bevestigd door overheidsbeleid op

⁹³ Mooi actueel en specifiek voorbeeld van deze problematiek: diversiteit bij de politie; zie <https://www.trouw.nl/opinie/diversiteit-bij-de-politie-is-niet-af-te-dwingen~bde2b603/>

domeinen zoals huisvesting, onderwijs, jeugdzorg, justitie, werkgelegenheid, ruimtelijke ordening, economie en gezondheidszorg, maar ook door beleid van bedrijven, zoals hun personeelsbeleid, vestigingsbeleid en advertentiebeleid. En leerlingen laten verkennen hoe de dynamiek is tussen vooroordelen en ongelijkheid: dat vooroordelen ongelijkheid veroorzaken, maar dat het ook andersom werkt, dat structurele ongelijkheid zorgt voor vooroordelen.

Een realistisch beeld is voorwaarde voor adequate oordeelsvorming over wat te doen tegen ongelijkheid en vooroordelen, niet alleen over wat zelf te doen in eigen gedrag en interactie, maar ook over wat te doen met het oog op structurele maatschappelijke factoren, dus politieke oordeelsvorming, in het kader van meedenken, meepraten en meebeslissen over wetgeving en beleid.

3.3 Privacy

Een van de nieuwste soorten burgerschap waaraan gewerkt wordt in het onderwijs is digitaal burgerschap. Gangbaar onderdeel ervan is dat leerlingen leren voorzichtig en waakzaam te zijn in het gebruik van digitale technologie (apps, websites, social media, diensten, apparaten), met name dat ze leren hun privacy te beschermen. De suggestie is dat individuen zelf verantwoordelijk zijn voor misbruik van persoonsgegevens en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De verantwoordelijkheid wordt bij individuele personen gelegd, terwijl de structurele oorzaak van de problematiek vaak buiten beeld blijft. Er is sprake van responsabilisering en mobilisering.

De serieuze privacy-risico's van digitale technologie worden niet veroorzaakt door onbezonnenheid van gebruikers, maar door gerichte

inspanningen van bedrijven, instellingen en instanties om persoonsgegevens te verzamelen en commercieel te benutten of te verhandelen en de persoonlijke levenssfeer te exploiteren of te controleren.⁹⁴ Van het onderwijs mag verwacht worden dat het leerlingen inzicht geeft in deze schaduwkant (of achterkant of onderkant) van digitale technologie. Burgerschapsvorming zou leerlingen niet alleen of vooral voorzichtigheid en waakzaamheid moeten aanleren met het oog op privacy, maar inzicht moeten geven in de economische en bestuurlijke belangen en dynamieken die de structurele oorzaak zijn van de privacy-risico's en uiteraard in de mogelijkheden en onmogelijkheden om er structureel iets aan te doen door middel van wetgeving en regulering.

Een voorbeeld van hoe het niet moet, is het conceptvoorstel voor leerdoelen van Digitale Geletterdheid van Curriculum.nu:

“Leerlingen leren omgaan met hun online identiteit en zijn zich ervan bewust dat zij gegevens gebruiken en sporen achterlaten bij het toepassen van digitale technologie. Ook leren zij hoe zij veiligheidsmaatregelen kunnen treffen om te voorkomen dat anderen ongewild gebruik maken van hun gegevens en van hun digitale apparaten. ... (Leerlingen) leren hoe zij als gebruiker van digitale middelen ook, vaak onbewust, producent van data zijn, waarvan anderen gebruik kunnen maken om hun dienstverlening te verbeteren.”⁹⁵

⁹⁴ Shoshanna Zuboff (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. London: Profile Books.

⁹⁵ Curriculum.nu (2019). *Conceptvoorstel Curriculum.nu voor het leergebied Digitale geletterdheid*. Versie mei 2019: <https://www.curriculum.nu/voorstellen/digitale-geletterdheid/>

Om de dienstverlening te verbeteren ... Dat is nota bene de gangbare smoes om cookies geaccepteerd te krijgen en cookies zijn belangrijke tools in het ondermijnen van privacy. Het zet leerlingen op het verkeerde been, want het maakt ze eerder extra ontvankelijk voor verleiding en misleiding dan dat ze die leren doorzien. Het doorzien van verleiding en misleiding is niet alleen nodig voor zelfbescherming, maar ook om te kunnen meedenken en meepraten over de aard en de aanpak van de structurele problematiek. Bedrijven, instellingen en instanties hebben belang bij persoonsgegevens en doen hun best om die te verkrijgen, eventueel ten koste van gebruikers en buiten hun medeweten om. Voorbeelden van zulk belang zijn marketing en vermarkten (in geval van bedrijven) en surveillance (in geval van instanties).

Of en hoe burgers daartegen beschermd moeten worden door wet- en regelgeving, is een politieke kwestie: gecompliceerd en omstreden. Meedenken en meepraten over kwesties als deze is een aspect van burgerschap. Toerusting hiertoe en oefening hierin zouden aspect van burgerschapsvorming moeten zijn. Dat is aanzienlijk ingewikkelder dan tot praktische voorzichtigheid manen. Het betekent dat leerlingen de nodige kennis moeten hebben of krijgen. En het raakt complexe discussies --naast zakelijke ook ideologische discussies, omdat mens- en maatschappijvisies meespelen.

Neem de vraag of regulering door middel van wetgeving mogelijk en wenselijk is en of regulering werkbaar is gegeven de omstandigheid dat de bedrijven en diensten meestal transnationaal en globaal zijn. Kan het juridisch? Zijn wetten te handhaven? Wat zijn de kosten en hoe zwaar mogen die tellen? Hoe om te gaan met de tegendruk van Big Tech bedrijven (zoals verplaatsen van

investeringen en bijgevolg werkgelegenheid)? Is Europese wetgeving beter en effectiever dan nationale wetgeving? Is dit een reden om voor Europa te zijn? Of om internationale afspraken te maken? In zowel Europa als de Verenigde Staten, maar ook in afzonderlijke landen (bijvoorbeeld Frankrijk) is de kwestie momenteel urgent.

Of neem de vraag in hoeverre de normen van eerbiediging van privacy afhankelijk zijn van de bedoelingen en belangen die in het geding zijn. Zijn de normen bij marketing en vermarkten door bedrijven als Google, Facebook en Apple strenger dan bij surveillance van overheidswege of juist andersom? En verschillen de normen bij surveillance door de overheid afhankelijk van het doel van surveillance en de noodzaak van surveillance? En zo ja, wie beoordeelt op welke gronden de legitimiteit van de doelen en de realiteit van de noodzaak? Vergelijk de discussie over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 2017, de "Sleepwet".

Of neem vragen rond de relatie is tussen wat individuele gebruikers (consumenten, cliënten) zelf willen en kunnen en wat collectief wenselijk en mogelijk is. Sommige gebruikers wegen liever steeds zelf de kosten van privacy-risico's af tegen de baten van gemakkelijke en goedkope toegang. Terwijl andere gebruikers het afwegen liever uitbesteden en zich graag laten leiden door vaste procedures en regels. Wat is beter: aan gebruikers zelf overlaten of collectief regelen? Een stapje abstracter nog: deze beslissing, moet en mag die collectief genomen? Moeten, mogen, kunnen we de beslissing om wel of niet zelf te beslissen (in tegenstelling tot een collectieve regeling) aan gebruikers overlaten, ook als we weten dat niet alle gebruikers altijd (of dat veel gebruikers vaak niet) in staat

zijn om adequaat te oordelen over wat het beste is? En als we bevoogding op dit punt verstandig achten, is dat dat wel of niet in tegenspraak met de privacy waarom het eigenlijk gaat?

Eén van de voorwaarden voor politiek effectief digitaal burgerschap is het inzicht dat privacy-risico's geen dreigingen van buiten zijn, die digitale technologie als het ware infecteren. Privacy-risico's zijn inherent aan digitale technologie. Beschikbaarheid, onderhoud en innovatie moeten op de een of andere manier bekostigd worden. De economische waarde van persoonsgegevens (marketing, vermarkting) speelt hierin een sleutelrol. Vandaar dat privacy *van nature* niet veilig is bij gebruik van digitale technologie. Het conceptvoorstel voor leerdoelen van Digitale Geletterdheid van Curriculum.nu illustreert hoe dit in onderwijs gewoonlijk genegeerd wordt in plaats van gethematiseerd. De maatschappelijke problematiek wordt als volgt aangekaart:

“(Leerlingen) leren dat digitale veiligheid ook maatschappelijk van belang is en dat bedrijven en organisaties bewust met hun data moeten omgaan en voorzieningen moeten treffen tegen ongewenst gebruik van gegevens en hun digitale voorzieningen.”

De wijze van spreken vooronderstelt dat ongewenst gebruik van gegevens of privacy-schending gewoonlijk onbedoeld is, per ongeluk gebeurt, te wijten is aan tekortkomingen in afscherming of procedures. Terwijl veel bedrijven en organisaties digitale technologie juist stimuleren, verbreiden en inzetten *om* privacy te minimaliseren, om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen over persoonlijke gedragingen en voorkeuren, om de persoonlijke gegevens naar eigen goeddunken en ten eigen voordele te

gebruiken of te verhandelen, om gebruikers te manipuleren en te controleren, politieke en maatschappelijke processen te beïnvloeden, om nog meer gebruik te stimuleren en zodoende nog meer gegevens te verzamelen, meer winst te maken, meer controle te krijgen enzovoort. In het kader van burgerschapsvorming zouden leerlingen vertrouwd gemaakt moeten worden met deze dynamiek en de factoren die de dynamiek gaande houden.

Privacy is ingewikkeld en privacy is politiek. Consequentie voor burgerschapsvorming ligt voor de hand. Praktische voorzichtigheid aanleren is onvoldoende. Burgerschapsvorming met betrekking tot privacy veronderstelt de nodige kennis en het raakt bovendien zakelijke en ideologische discussies. Leerlingen moeten leren meedenken (kennis verwerven, onderzoeken, doordenken, afwegen) en meespreken (argumenteren, discussiëren) ten aanzien van een breed scala aan zaken en vragen. Zulks kan niet anders dan ingebed in of nauw samenhangend met een onderwijsprogramma dat in genoemde opzichten leerzaam genoeg is en adequaat is ingericht en geordend.⁹⁶

Tenslotte twee eenvoudige illustraties van hoe ik me burgerschapsvorming rond privacy idealiter voorstel. Het zijn voor-de-vuist-weg voorbeelden van het soort leeractiviteiten waardoor zulk onderwijs gekenmerkt wordt.

Weercookies

Bij het gebruik van de website Weeronline.nl valt me op dat regelmatig gevraagd wordt mijn cookie-instellingen aan te passen. Ik mag kiezen tussen “minimaal”, “gemiddeld” en “volledig”. Boven de minimumvariant staat een regen-icoon, boven de tussenvariant

⁹⁶ Zie Van der Ploeg 2015 en Guérin 2018.

staat een half-bewolkt-met-kans-op-een-bui-icoon en boven de maximumvariant een stralende-zon-icoon.

Minimaal	Gemiddeld	Volledig
<p>✓ Functionele cookies</p> <p>✗ Analytische cookies die ons helpen de site te verbeteren</p> <p>✗ Cookies om jou gepersonaliseerde advertenties te tonen</p>	<p>✓ Functionele cookies</p> <p>✓ Analytische cookies die ons helpen de site te verbeteren</p> <p>✗ Cookies om jou gepersonaliseerde advertenties te tonen</p>	<p>✓ Functionele cookies</p> <p>✓ Analytische cookies die ons helpen de site te verbeteren</p> <p>✓ Cookies om jou gepersonaliseerde advertenties te tonen</p>
<p>Kies minimaal ></p>	<p>Kies gemiddeld ></p>	<p>Kies volledig ></p>

In het onderwijs kunnen leerlingen erop gewezen worden in zulke gevallen waakzaam te zijn, zich niet te laten verleiden of misleiden. Blijft het hierbij, dan is het amper burgerschapsvormend. Het wordt beter naarmate er meer geboden en verwacht wordt in de sfeer van meedenken (kennis verwerven, onderzoeken, doordenken, afwegen) en meespreken (argumenteren, discussiëren). Dat kan laagdrempelig. Bijvoorbeeld door de leerlingen de opdracht te geven om uit te zoeken en/of te bespreken of de werkwijze van Weeronline niet in strijd is met de regelgeving over sluikreclame, met name artikel 4 van de Beleidsregels reclame commerciële media-instellingen 2012. Weeronline als weersvoorspeller gebruikt de symbolen die we gewend zijn van de weersvoorspelling om

bezoekers ertoe te bewegen zichzelf te verkopen of, althans, ermee in te stemmen dat er maximaal verdiend wordt aan hun internetgebruik. Mag dat volgens de regelgeving over sluikreclame? Het is een authentieke en open vraag die eventueel uitgebreid kan worden met vervolgvragen over reclame, wetgeving, verdienmodellen enzovoort.

Kinderrecht

In februari 2019 vroeg Defence for Children aandacht voor het privacyrecht van kinderen. Blijkens onderzoek checken veel ouders de smartphones van hun kinderen. Het Kinderrechtenverdrag zou dit verbieden.⁹⁷ Het wordt vaak beweerd dat ouders verplicht zijn de privacy van hun kinderen te respecteren, dat privacy in dit opzicht een kinderrecht is. Ook in onderwijs wordt het leerlingen soms voorgehouden.⁹⁸

In burgerschapsvorming kan leerlingen gevraagd worden te onderzoeken en te bespreken of het wel klopt. Geldt artikel 16 uit het Kinderrechtenverdrag inderdaad voor ouders? Het is een leerzame kwestie. Hiervoor is het nodig de functie en status van het kinderrechtenverdrag als internationaal rechtsverdrag te verkennen en te begrijpen. Leerlingen zullen, eventueel ondersteund door uitleg en instructie, ontdekken dat het kinderrechtenverdrag kinderen beschermt tegen de staat (de overheid, overheidsinstanties, representanten van de overheid). Ze dienen vervolgens na te gaan of privacy als kinderrecht (de plicht privacy te eerbiedigen) dan ook voor ouders geldt of alleen voor

⁹⁷ Twitter, 11 februari 2019.

⁹⁸ Maak ik op uit opmerkingen van leraren.

overheidsinstanties en representanten ervan, zoals hulpverleners in de jeugdzorg en de gezondheidszorg, leraren in het onderwijs, misschien pleegouders. Het heeft te maken met de vraag of we het kinderrechtenverdrag horizontaal moeten of mogen begrijpen.⁹⁹ De opdracht kan eventueel uitgebreid worden met vervolggaven.

Bijvoorbeeld, ten eerste, nagaan of (volgens het kinderrechtenverdrag) een leraar van een school voor openbaar onderwijs voorzichtiger moet zijn met de privacy van de leerlingen dan een leraar van een school voor bijzonder onderwijs. De leraar in het openbaar onderwijs is als employé van een publieke instelling zonder meer representant van de overheid. Hoe zit het met de leraar in het bijzonder onderwijs? Leerlingen onderzoeken wat de discussie over de wel of niet horizontale werking van het verdrag betekent voor het verschil tussen employés van publieke, semi-publieke en niet-publieke instellingen.

En bijvoorbeeld, ten tweede, nagaan of het mogelijk en wenselijk is om de functie en status van het kinderrechtenverdrag te veranderen. In hoeverre is eerbieding van privacy door ouders controleerbaar en gewenst? Kan dit een reden zijn de functie en status van het kinderrechtenverdrag te veranderen? Of zijn er (juridische) alternatieven? Welke positief te waarderen consequenties en welke negatief te waarderen consequenties zou horizontale werking van het kinderrechtenverdrag hebben, gegeven de overige artikelen van het verdrag?

⁹⁹ Zie eerder, paragraaf 2.2.

3.4 Duurzaamheid

Sinds de jaren tachtig probeert de overheid, gesteund door de milieubeweging, scholen te motiveren om leerlingen milieuvriendelijk gedrag aan te leren.¹⁰⁰ Aanvankelijk heette het milieueducatie, later leren voor duurzame ontwikkeling. De laatste tijd wordt het geassocieerd met burgerschapsvorming. Gangbaar aspect ervan is leren zuinig te zijn met water en energie. In de eerste generatie kerndoelen eind jaren negentig werd het aldus verwoord:

"De leerlingen kunnen met zorg omgaan met de natuur en zijn in staat om keuzes te maken waarbij het milieu een wezenlijke rol speelt:

- aan de hand van een analyse van eigen leefgewoonten, aan elkaar haalbare tips geven voor milieuvriendelijk gedrag;
- zich in gedrag bereid tonen om in klas en school zorgvuldig om te gaan met voedsel, papier, water, afval en energie;
- met concrete voorbeelden illustreren hoe mensen op negatieve wijze, maar ook op positieve wijze omgaan met water, lucht, bodem en energie."¹⁰¹

De formuleringen veranderen, maar de strekking blijft gelijk. Curriculum.nu noemt het halverwege 2019 "duurzaamheid" en geeft het in de conceptvoorstellen voor kerndoelen de status van een apart "perspectief",

¹⁰⁰ Piet van der Ploeg, Jan Dirk Imelman, Wilna Meijer en Henk Wagenaar (1999). *De overheid als bovenmeester*. Baarn: Intro; Jan Marten Praamsma (1997). *Nieuwe wereldburgers: aantasting van natuur en milieu als vraagstuk van algemene vorming: een zaakpedagogiek*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

¹⁰¹ Kerndoel 22 *Milieuedrag*. Op het domein *Milieu* (onderdeel leergebied *Oriëntatie op mens en wereld*). Bij de herziening van de kerndoelen in 2006 gereduceerd tot kerndoel 39 in het leergebied *Oriëntatie op jezelf en de wereld*: "De leerlingen leren met zorg om te gaan met het milieu".

een afzonderlijke “bouwsteen” van het leergebied Mens en Natuur.¹⁰² Zuinig zijn heet nu “je voetafdruk reduceren”. De voetafdruk staat voor de ecologische kosten van je leefstijl. Leerlingen moeten zich bewust worden van de ecologische gevolgen van de manier waarop ze leven. De bedoeling is dat ze zodoende leren hun leefwijze aan te passen.

“Je leert gaandeweg verantwoordelijkheid te nemen voor de keuzes die je nu maakt met betrekking tot je ecologische voetafdruk en de kwaliteit van leven van jezelf, anderen en de planeet.”¹⁰³

Het komt overeen met de gangbare benadering van duurzaamheid in het onderwijs. Volgens praktisch alle beleid, voorstellen, projecten enzovoort moet onderwijs leerlingen helpen hun leefstijl te verbeteren. De achterliggende veronderstelling en vaak ook de expliciete boodschap is dat gedragsverandering de beste manier is om de ecologische crisis te lijf te gaan of dat het op z’n minst substantieel bijdraagt aan het vertragen van verergering van ecologische problemen.

Zulk onderwijs doet geen recht aan de complexiteit van de oorzaken van de milieuproblematiek noch aan de complexiteit van wat nodig en mogelijk is met het oog op remediëren of het ergste afwenden. Het is versimpeling en vertekening om meerdere redenen. Tenminste drie:

1. het komt vaak neer op aanleren van gedragspatronen en regels;
2. het te optimistisch over hoe vrij en verstandig mensen zijn;
3. het bevestigt een naïef beeld van hoeveel kleine beetjes helpen.

¹⁰² Curriculum.nu (2019). *Conceptvoorstel Curriculum.nu voor het leergebied Mens en Natuur*. Versie mei 2019: , 23 e.v.

¹⁰³ Id., 23.

Onderwijs dat zich concentreert op “je voetafdruk reduceren” komt in de praktijk vaak neer op het aanleren van gedragspatronen of leefregels en dat is te simpel om doeltreffend te kunnen zijn, zelfs voor je voetafdruk reduceren. Nuttiger dan het volgen van principes is het adequaat inschatten en vergelijken van de ecologische effecten van verschillende handelingsopties. Dit betekent dat het leren van kennis en vaardigheden meer oplevert dan het aanleren van disposities (gewoonten, attitudes). Een voorbeeld is zuinig zijn met water.¹⁰⁴

Zuinig zijn met water

Op het eerste gezicht lijkt minder douchen een doelmatige keuze. Dat is dan ook een gebruikelijke ‘les’. Douchen dekt de helft van het dagelijkse watergebruik van de gemiddelde Nederlander.¹⁰⁵ Als iedereen wat minder doucht, draagt iedereen zijn steentje bij ... In werkelijkheid is het niet zo simpel. De 64 liter water van een doorsnee douchebeurt is nog niet de helft van de 140 liter water die één kop koffie kost. En het is slechts een fractie van de maar liefst 4100 liter water die het kost om een katoenen t-shirt te maken: één t-shirt staat voor (4100 gedeeld door 64 is) 64 douchebeurten.¹⁰⁶ De verrassende proporties hebben te maken met het onderscheid tussen direct en indirect waterverbruik. De liters van de douchebeurt betreffen direct verbruik: het water dat over je heen stroomt en in het putje loopt. De liters van de kop koffie en het t-shirt betreffen de totale waterkosten voor de productie. Bij nader inzien lijkt het beter om aan te leren dat we minder koffie moeten

¹⁰⁴ Geïnspireerd door een suggestie van Laurence Guérin.

¹⁰⁵ <https://www.waternet.nl/ons-water/drinkwater/gemiddeld-watervbruik/>

¹⁰⁶ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Watervoetafdruk>

drinken en minder t-shirts moeten kopen dan om aan te leren dat we minder moeten douchen. Of nóg beter: aanleren dat álles minder moet, veel minder, want alles kost water, veel water: een appel 75 liter, een vel papier 10, een ei 135, een zakje chips 185, een hamburger 2400.¹⁰⁷ Maar dat zou een te grote wissel trekken op het dagelijks leven. Met het oog op zuinig zijn met water zou het haalbaarder en effectiever zijn om leerlingen te leren vergelijken, afwegen en kiezen. Hierin spelen persoonlijke waardering en smaak een rol (hoe belangrijk bijvoorbeeld variatie aan en kwaliteit van kleding is in relatie tot hygiëne of voeding), maar vooral ook zakelijke kennis van de directe en indirecte waterkosten van verschillende producten en activiteiten. Dit is geen sinecure. Kennis krijgen van die waterkosten vooronderstelt onder meer relevante informatie vinden, de informatie begrijpen en kritisch op waarde schatten. Dat gaat niet een twee drie. Het is tamelijk ingewikkeld om indirect verbruik te berekenen en er zijn verschillende manieren van rekenen (welke factoren tellen, hoe zwaar factoren tellen), terwijl hierover bovendien geen consensus is. Hoe beoordeel je de informatie over indirect verbruik? Daar komt bij dat bij vergelijking van de waterkosten eigenlijk ook rekening gehouden moet worden met waar het water verbruikt wordt. De betrekkelijk bescheiden hoeveelheid douchewater is Nederlands water. In Nederland is het watertekort beduidend minder groot dan in de werelddelen waar koffie vandaan komt en waar katoenen t-shirts gemaakt worden. Waterverbruik is niet overal op de wereld in dezelfde mate ecologisch belastend. Het zou daarom onjuist zijn om uit verkenning, vergelijking en rekenwerk conclusies te trekken als “1

¹⁰⁷ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Watervoetafdruk>

katoenen shirt kopen is equivalent aan 65 keer douchen". Wel beschouwd is het veel meer dan 65 keer. Daar komt nóg iets bij. Wat zou de praktische conclusie moeten zijn? Dit shirt dat ik mooi vind en in de winkel zie hangen, niet kopen vanwege de enorme hoeveelheid schaars water die het gekost heeft en omdat ik besloten heb minder t-shirts te kopen in ruil voor regelmatig mogen douchen? Dat klinkt logisch, maar het shirt hangt er al, het is al gemaakt. Het schaarse water is al verbruikt. Het lijkt effectiever om eraan te werken dat er minder katoenen t-shirts geproduceerd worden. Hoe dat aan te pakken? Minder kopen; anderen oproepen ook minder te kopen; boycotten? Maar wat zijn de waterkosten van alternatieve kledingstukken? En zijn er andere kosten dan waterkosten waarmee rekening gehouden moet worden bij pogingen de productie van katoenen t-shirts te verminderen? De actuele discussie over de voors en tegens van het boycotten van palmolie bewijst hoe ingewikkeld het kan worden en hoeveel kennis en vaardigheid nodig is om in zulke kwesties een afgewogen oordeel te vellen.¹⁰⁸

De tweede reden waarom onderwijs dat zich concentreert op "je voetafdruk reduceren", de problemen en de mogelijkheden versimpelt en vertekent, is dat het te optimistisch is over vrijheid en verstandigheid. Gedrag en leefstijl zijn in veel opzichten en omstandigheden niet het resultaat van vrije en verstandige keuze op basis van geïnformeerd en

¹⁰⁸ Palmolie-discussie zie bijvoorbeeld:

<https://hetnieuwe.viceversaonline.nl/2018/02/13/palmolie-vloek-zegen/>,
<https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/helemaal-stoppen-met-palmolie-is-volgens-ekoplaza-niet-verstandig~b69435fb/> en
<https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/palmolie-een-geschenk-van-god-of-een-misdaad-tegen-de-menselijkheid~be195322/>

redelijk afwegen en laten zich derhalve niet altijd gemakkelijk aanpassen op basis van inzicht en wilsbesluit. Er zijn legio concurrerende factoren van invloed op gedrag en leefstijl. Met name sociale en biologische determinanten kunnen zich sterk laten gelden. Bovendien zijn individuele keuzen qua gedrag en leefstijl en de mogelijkheden om keuzen te verwezenlijken vaak afhankelijk van individu-overstijgende structuren en processen.

Iemand kan ervoor kiezen voortaan alleen nog een elektrische auto te willen rijden, maar om dit te kunnen doen heeft hij een inkomen nodig dat daarvoor toereikend is. Hetzelfde geldt voor radicaal kiezen voor een plantaardig dieet. Ecologisch zuinig leven is nu eenmaal economisch duurder. En het is niet alleen een kwestie van geld. Iemand kan ervoor kiezen voortaan uitsluitend groene stroom te gebruiken, ook als het wat duurder is. Maar dat is alleen realiseerbaar wanneer er voldoende groene stroom beschikbaar is. Het valt niet altijd mee om je ervan te vergewissen hoe groen de stroom feitelijk is die als groen wordt aangeboden.¹⁰⁹ Voorts is het niet vanzelfsprekend dat de netcapaciteit toereikend is.¹¹⁰

De derde reden waarom leren “je voetafdruk reduceren” problemen en mogelijkheden versimpelt en vertekent, is dat het te naïef optimistisch is over alle-kleine-beetjes-helpen. Zuiniger gedrag en leefstijl kunnen geen kwaad, maar de impact ervan is onbeduidend vergeleken met de effecten

¹⁰⁹ <https://www.consumentenbond.nl/energie-vergelijken/groene-stroom-5-misverstanden>

¹¹⁰ <https://www.nu.nl/politiek/5987847/wiebes-worstelt-met-gebrek-aan-netcapaciteit-voor-groene-stroom.html>

van collectieve beslissingen, structurele processen en beleid van overheden en bedrijven.

Het energieverbruik voor opslag en verkeer van data door bedrijven in ICT (Information and Communication Technology) en E&M (Entertainment and Media) is aanzienlijk en groeit snel. Volgens recente schattingen is het momenteel zo'n 10 % van het totale energieverbruik. De gevolgen van energiebeleidskeuzen van Big Tech bedrijven zijn derhalve groot. De opbrengsten van individuele keuzen om de wasdroger minder te gebruiken, de verwarming wat lager te zetten enzovoort, verbleken daarbij, ook de opbrengsten van veel keuzen van veel individuen bij elkaar opgeteld.¹¹¹ Qua effect vergelijkbaar met beleidskeuzen van grote bedrijven zijn collectieve beslissingen van overheden. Getuigen bijvoorbeeld de impact van het Europese verbod op de verkoop van gloeilampen.¹¹²

Bescheiden technische verbeteringen kunnen soms veel ecologische winst opleveren. Onlangs publiceerden onderzoekers in het tijdschrift *Environmental Science and Technology* een studie naar de uitstoot van methaan door lekkage bij winning van gas in het noordoosten van de VS. Zij ontdekten dat "10 percent of wells account for more than three quarters of gas leaked into the atmosphere as a byproduct of extraction. That has the equivalent greenhouse gas effect of adding 500,000 cars, or about 2 percent of the U.S. auto market, to the road. ... Fixing a relatively small number of these 'superemitting' wells could lead to a major reduction in

¹¹¹ Gary Cook (2017). *Clicking clean*. Washington DC: Greenpeace.

¹¹² <https://nl.wikipedia.org/wiki/Gloeilamp>

emissions.”¹¹³ Het effect van de individuele keuze om minder auto te rijden valt in het niet bij het effect van de beslissing om te investeren in het efficiënter maken van een aantal gaswinlocaties – een beslissing van de bedrijfsleiding, eventueel onder druk van een politieke beslissing om dat af te dwingen. Tenzij de individuele keuze radicaler is, namelijk *geheel stoppen* met autorijden, en deze zelfde keuze ertoe zou bijdragen dat ook 499.999 anderen de auto volledig afzweren.

Houdt onderwijs de leerlingen voor dat individuele keuzen qua gedrag en leefstijl *wel* van doorslaggevend belang zijn en dat je als leerling zelf iets kan en moet doen aan de milieuproblematiek of tegen de ecologische crisis door middel van zulke persoonlijke keuzen, dan is er sprake van responsabilisering en overvraging. Dat past keurig in burgerschapsvorming overeenkomstig de communair neoliberale opvatting, maar het is niet rechtvaardig en niet realistisch. Onderwijs wordt realistischer en rechtvaardiger wanneer leerlingen enerzijds vertrouwd raken met de complexiteit van de milieuproblematiek (complexiteit van oorzaken zowel als mogelijke oplossingen) en anderzijds leren meedenken en meepraten over wat eraan te doen (om te remediëren, erger te voorkomen enzovoort). Leerlingen kunnen leren meedenken en meepraten over specifieke vraagstukken, maar ook over algemene vraagstukken.

Duurzaamheidsvraagstukken specifiek

Voorbeelden van specifieke vraagstukken zijn de risico's van nanotechnologie, het probleem van plastic soep, de voors en tegens van zonnenenergie en windenergie, de werkelijke ecologische

¹¹³ <https://phys.org/news/2019-08-small-leaky-natural-gas-wells.html>

kosten (als je alle meetelt van productie en transport tot consumptie en afval) van verschillende soorten textiel of chocolade en wat te doen met het radioactieve afval van medisch gebruik van radio-isotopen. Rond zulke thema's ontwikkelde en ontwikkelt Laurence Guérin passende werkwijzen in en voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, zowel in haar dissertatieonderzoek als in verscheidene projecten. Uitproberen ervan doet vermoeden dat de ontwikkelde werkwijzen werkbaar en werkzaam zijn.¹¹⁴

Duurzaamheidsvraagstukken algemeen

Voorbeelden van algemenere kwesties zijn de discussie over welke *soort* strategie nodig is en de discussie over de ernst van de ecologische problemen. De eerste discussie is die tussen (laten we zeggen) moralisten en modernisten. Beide partijen nemen de problemen uiterst serieus en zijn overtuigd van de urgentie: er moet hóógnodig iets gebeuren, véél gebeuren. De moralisten zoeken de oplossing in radicale verandering van leefstijl –eventueel wettelijk afgedwongen. De modernisten zoeken de oplossing in technologische innovatie.¹¹⁵ Leerlingen moeten leren (op den duur, stap voor stap, passend bij hun ontwikkeling en ervaring) de argumenten achter de twee optieken te begrijpen (evenals die van mogelijke tussenposities), de praktische consequenties te snappen (en de verschillende ertussen) en hun eigen oordeel te vellen over

¹¹⁴ Dissertatie: Guérin 2018. Voorbeeld van project: <https://www.techyourfuture.nl/a-436/betaburgerschap>. In het conceptvoorstel voor leerdoelen van Mensen en Natuur van Curriculum.nu is deze kritische benadering alleen zijdelings herkenbaar.

¹¹⁵ Fraai samengevat in Maarten Boudry (2019). *Waarom de wereld niet naar de knoppen gaat*. Kalmthout: Polis, 252 e.v. Uitgebreid beschreven in: Charles C. Mann (2018). *The Wizard and the Prophet*. New York: Alfred A. Knopf.

welke optiek beter is. Dat dit een veelheid en verscheidenheid aan kennis en vaardigheden vereist, wordt bij elke proef op de som duidelijk. Een voor de land liggende testcase is kernenergie. Het is een bekend breekpunt tussen moralisten en modernisten. Volgens moralisten is het vervuilend en gevaarlijk, volgens modernisten is het schoon en veilig. Het valt niet mee om te bepalen wie gelijk heeft. Probeer bijvoorbeeld maar eens een inschatting te maken van de risico's van kernenergie door te achterhalen hoeveel slachtoffers de kernramp van Tsjernobyl gemaakt heeft.¹¹⁶

Een andere algemene kwestie is de controversialiteit van de ernst van ecologische problemen. Er is een scala aan geluiden hierover met als uitersten die van de “ontkenners” tegenover die van de “alarmisten” --hoe de uitersten benoemd worden is al even sterk gestempeld door polemieken en karikatuur als de discussie zelf. De laatste jaren hebben de partijen op aan de uiteinden van het spectrum de wind in de rug. Zowel de “ontkenners” als de “alarmisten” profiteren van de vergroving van de politiek en de communicatieve kracht en verbubbelende werking van het internet, met name van de social media. Hierdoor werkt de controversialiteit van de ernst in toenemende mate verstorend op discussie en besluitvorming.

In de loop van hun basis- en voortgezet onderwijs moeten leerlingen de kennis en vaardigheden verwerven die nodig zijn om de argumenten en de motieven (economische, ideologische,

¹¹⁶ Sterk wisselende cijfers dankzij variërende interpretaties, methoden en ook agenda's. Zelfs onpartijdige autoriteiten komen tot sterk uiteenlopende getallen. Zie bijv. een rapport van de WHO (<https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/en/>) en een documentaire van de BBC (<http://www.bbc.com/future/story/20190725-will-we-ever-know-chernobyls-true-death-toll>).

politieke etc. belangen) van de verschillende de optieken te begrijpen. Ze moeten op den duur ook leren inzien wat de controversialiteit zelf doet met de discussie en de besluitvorming en dus hoe bepaalde optieken wellicht schijn zijn: voornamelijk bedoeld en ingezet om discussie en besluitvorming te ontregelen.

Duurzaamheidsvraagstukken (zoals de genoemde specifieke en algemene kwesties) laten zien hoe onderwijs als geheel überhaupt burgerschapsvormend is --mits er volop zaakkennis en vaardigheden worden bemiddeld. Er is veel voor te zeggen om burgerschap te begrijpen in termen van meedenken en meepraten als basis voor meebeslissen.¹¹⁷ Meedenken en meepraten over duurzaamheid vereist alle mogelijke kennis en vaardigheden. Het is niet op voorhand bekend welke kennis en vaardigheden dat zullen zijn, behalve op zijn minst de kennis en de vaardigheden die nodig zijn om allerlei zaken en vragen kritisch te onderzoeken, relevante informatie en opinies te wegen en te vergelijken en zelf conclusies te trekken. Dit is een elementaire functie van onderwijs überhaupt. Onderwijs is idealiter dus per definitie burgerschapsvormend. Het biedt de leerlingen gereedschap en bagage om in wat voor situatie dan ook met betrekking tot welke zaken en vragen dan ook zich een oordeel te vormen.

Duurzaamheid illustreert nog iets anders. Meedenken, meepraten en meebeslissen is een bepaalde opvatting van burgerschap. In het kader van burgerschapsvorming zouden leerlingen eigenlijk ook moeten leren welke alternatieve handelingsmogelijkheden burgers hebben om zich maatschappelijk te laten gelden: van juridische stappen via burgerlijke

¹¹⁷ Guérin 2018; Piet van der Ploeg (1995). *Opvoeding en politiek in de overlegdemocratie*. Baarn: Intro.

on gehoorzaamheid tot activistische pressie en sabotage. En leerlingen zouden in de loop van hun schoolcarrière uiteraard de kennis en vaardigheden moeten opdoen die nodig zijn om te kunnen onderzoeken wat de voorst en tegens zijn van die handelingsmogelijkheden.

3.5 Conclusie

Burgerschapsvorming kan kritischer dan in beleid en praktijk gangbaar is. Het betrekkelijk onkritische karakter is te danken aan de communair neoliberale beleidsachtergrond en de daaraan verwante eenkennigheid en instrumentaliteit. Aanknopingspunten voor verbetering laten zich afleiden uit kritiek op het communair neoliberalisme: waken voor moralisering, responsabilisering, mobilisering en ontpolitisering. Ook het pedagogische principe dat controversiële zaken als controversieel behandeld moeten worden, kan helpen burgerschapsvorming te verbeteren: leerlingen vertrouwd maken met de diversiteit aan burgerschapsopvattingen en leerlingen helpen om hun eigen oordeelsvermogen verder te ontwikkelen.

Bespreking van de thema's antidiscriminatie, privacy en duurzaamheid heeft laten zien dat het nuttig is om burgerschapsvorming kritisch te bekijken tegen die achtergrond. De verleiding is groot om meer voorbeelden uit te werken, maar als nadere toelichting lijkt dat overbodig. Het procedé is eenvoudig genoeg. Het laat zich gemakkelijk toepassen op bijvoorbeeld gezondheidseducatie (leren voor vitaal burgerschap), vredes-educatie, financiële educatie, holocaust-educatie, mensenrechten-educatie en noem maar op.¹¹⁸

¹¹⁸ Voorbeeld van aanstalten: Piet van der Ploeg (2017). Holocaust op school: leren van of leren over. In: Hilda Amsing, Bas Blom, Jeroen Dekker en Mineke van Essen (red.). *De kern van onderwijs. Liber Amicorum voor Wilna Meijer*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. En andere teksten op <https://xs4all.academia.edu/PietvanderPloeg/Citizenship-education>.

Uitlui

De gebreken, nadelen en risico's van het neoliberalisme vormen wel vaker het uitgangspunt voor kritische commentaren op onderwijsbeleid, onderwijstheorie en onderwijspraktijk. Meestal gaat het dan over privatisering van onderwijs. Soms gaat het over het leerplan en de didactiek. Voorbeeldig hiervoor (voor dit laatste) zijn teksten van de Leuvense onderwijsfilosofen Maarten Simons en Jan Masschelein¹¹⁹ en verscheidene Amerikaanse onderwijsfilosofen, onder anderen Gregory Bourassa¹²⁰, Tyson Lewis¹²¹ en Clayton Pierce¹²². Mijn bevindingen en oordelen aangaande burgerschapsvorming sluiten in zekere zin hierbij aan. Alleen in zekere zin, want de focus op burgerschapsvorming is nieuw en ik heb me bij de algemene karakterisering en kritisering van het neoliberalisme met opzet beperkt tot Nederlandse bronnen. Bekende Engels- en Duitstalige bronnen, frequent gebruikt in algemene discussies over de neoliberale bestuursrationaliteit, heb ik buiten beschouwing gelaten, hoewel ik er wel schatplichtig aan ben –wat betreft belangstelling voor en begrip van het neoliberalisme.

¹¹⁹ Bijv. Maarten Simons en Jan Masschelein (2010). Governmental, political and pedagogic subjectivation: Foucault with Rancière. *Educational Philosophy and Theory*, 42 (5), 588-605; Maarten Simons en Jan Masschelein (2008). The governmentalization of learning and the assemblage of a learning apparatus. *Educational theory*, 58 (4), 391-415; Maarten Simons (2006). Learning as Investment: Notes on governmentality and biopolitics. *Educational Philosophy and Theory*, 38 (4), 523-540.

¹²⁰ Bijv. Gregory Bourassa (2018). Educational Biopolitics. *Oxford Research Encyclopedia Of Education*, 8; Gregory Bourassa (2013). Education in the Age of Biocapitalism: Optimizing educational life for a flat world. *Educational Philosophy and Theory*, 47 (5), 532-536.

¹²¹ Bijv. Tyson Lewis (2007). Biopolitical Utopianism in Educational Theory, *Educational Philosophy and Theory*, 39, (7), 683-702.

¹²² Bijv. Clayton Pierce (2011). The Promissory Future(s) of Education: Rethinking scientific literacy in the era of biocapitalism, *Educational Philosophy and Theory*, 44 (7), 721-745.